The Fiscal Plan

Controlling the Public Debt

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

April 27, 1989

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

Preface

The five-year fiscal plan for this budget is based on the strategy of bringing the public debt under control and raising the living standards of Canadians. The government's policies in the budget, building on the progress achieved in the past four years, will curb expenditure growth, increase revenues, facilitate sustained expansion of the economy, and return the deficit to a downward track. This is the course which, in our present economic circumstances, best combines responsible stewardship with concern for the welfare of all Canadians, not only of the present generation but of future generations as well.

This fiscal plan addresses the country's problems. The policies we are adopting to deal with them, and the benefits Canadians can expect to reap through the implementation of these policies are described in this document. The problem is simply stated: our public debt, over $320 billion today, is equivalent to more than half Canada's annual production of goods and services or gross domestic product (GDP). This means that although the deficit has been reduced substantially since 1984, we are still straining the economy by going further into debt each year just to pay interest.

High and rising levels of debt make the federal government's financial situation vulnerable to increases in interest rates. For example, the unexpectedly strong performance of the economy after the stock market plunge of October 1987 reinforced inflationary pressures. Monetary policy responded and interest rates rose, increasing the government's interest payments on the debt. This year we now expect interest payments to be $6.4 billion higher than the estimate in the February 1988 budget. To offset this increase and return the deficit to a downward track we have had to restrain program expenditures and raise revenues.

Failure to act would have serious consequences. We would be caught in a "vicious circle" of rising deficits, rising debt, higher interest rates, and slower economic growth, followed by even higher deficits, and still higher debt. Canada has, however, a strong economy, one of the strongest in the world. With the right balance of sound monetary and fiscal policies, we can overcome this threat and establish in its place a "virtuous circle" of steady fiscal progress, which will strengthen investor confidence at home and abroad, and sustain economic growth and job creation. The fiscal plan is designed to put the country on that track during the next five years and beyond.

Measures proposed in this budget will ensure continued progress in restoring integrity to the government's finances. First, they will stop the growth of the public debt as a percentage of GDP in 1990-91. Over the medium term, the economy will be growing faster than the debt. Second, in five years the deficit will

be cut to $15 billion, half its present level. This will mean that the deficit as a percentage of GDP, already down from 8.6 per cent in 1984-85 to 4.7 per cent in the present fiscal year, is estimated to drop below 2 per cent in 1993-94. In fact, by the accounting methods used in the United States or the United Kingdom, we will be close to a balanced budget in 1993-94. Third, program expenditures will fall from 19.5 per cent of GDP in 1984-85 to just over 15 per cent in 1993-94, the lowest ratio in a quarter of a century.

As expenditures and revenue come into better balance and the deficit is reduced, the government's need to borrow funds will be reduced, giving the private sector more room to expand without inflationary consequences. This fiscal course, by reducing the pressure of debt and giving the economy room to grow, will provide productive jobs and higher living standards for Canadians. With the debt under control, we will be able to continue to meet the changing needs of Canadians in the challenging years ahead to the turn of the century and beyond.

The course of economic renewal we embarked upon four years ago must be maintained. This means some hard decisions and a call upon our collective resolve. I am confident Canadians want to make these choices in order to secure the foundations of our prosperity and build an even better country.

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

Table of Contents

1. Introduction 1

2. Controlling the Public Debt: The Government's Fiscal Strategy 5

3. Policy Actions Introduced in this Budget 19

4. The Short-Term Fiscal Outlook: 1988-89 to 1990-91 37

5. The Medium-Term Fiscal Projections: Controlling the Public Debt 51

Annexes

Introduction and Overview 63

1. The Fiscal Projections on a National Accounts Basis 65

2. Total Government Sector Budget Balances and Net Debt 73

3. International Fiscal Comparisons 83

4. The Dynamics of Deficits and Debt 103

5. Alternative Measures of the Budget Balance 107

6. Sensitivity of the Government's Fiscal Position to Alternative Economic Assumptions 111

7. Debt Operations Report 115

Fiscal Reference Tables 129

List of Tables

3.1 Program Spending: 1984-85 to 1988-89 21

3.2 Transfers to Persons 23

3.3 Transfers to Other Levels of Government 25

3.4 Major Subsidies and Transfers 26

3.5 Major Payments to Crown Corporations 27

3.6 Defence 28

3.7 Official Development Assistance 29

3.8 Operations of Government 29

3.9 Expenditure Restraint Measures 30

3.10 Fiscal Impact of Revenue Measures Announced in this Budget 35

4.1 The Economic Projections 38

4.2 Summary Statement of Transactions 39

4.3 Changes to the Deficit Since the February 1988 Budget 40

4.4 Budgetary Expenditures by Type of Payment 42

4.5 Changes to Budgetary Expenditures Since the February 1988 Budget 43

4.6 Budgetary Revenue Projections 44

4.7 Changes to Budgetary Revenues Since the February 1988 Budget 46

4.8 Non-Budgetary Transactions 48

4.9 Borrowing Requirements 49

5.1 Key Fiscal Indicators over the Medium Term 52

List of Charts

2.1 Growth of the Net Public Debt 6

2.2 The Budgetary Deficit in the 1980s 7

2.3 Nominal and Real Growth in Program Expenditures 8

2.4 The Revenue Yield: Budgetary Revenues 8

2.5 Net Public Debt 10

2.6 Public Debt Charges 11

2.7 Disposition of Revenue Increase: 1984-85 to 1988-89 12

2.8 Burden of the Public Debt: Debt per Household Versus Disposable Income per Household 13

2.9 Debt Charges as a Per Cent of Budgetary Expenditures 14

2.10 Debt Charges as a Per Cent of Budgetary Revenues 14

2.11 Gross Domestic Product and Net Public Debt 16

2.12 The Debt-to-GDP Ratio: 1980-81 to 1993-94 18

3.1 Growth in Federal Spending 20

3.2 Nominal and Real Growth in Program Expenditures 20

3.3 Growth in Program Spending: 1984-85 to 1988-89 22

3.4 Growth in Program Spending: 1988-89 to 1993-94 22

5.1 Gross Domestic Product and Net Public Debt 53

5.2 The Debt-to-GDP Ratio: 1980-81 to 1993-94 54

5.3 The Deficit and Financial Requirements: 1980-81 to 1993-94 55

5.4 Debt Charges as a Per Cent of GDP 56

5.5 Debt Charges as a Per Cent of Budgetary Expenditures 57

5.6 Debt Charges as a Per Cent of Budgetary Revenues 57

5.7 Budgetary Revenues and Budgetary Expenditures: 1970-71 to 1993-94 58

5.8 Program Expenditures: 1970-71 to 1993-94 59

5.9 Expenditures, Revenues and Deficit Relative to GDP: 1984-85, 1989-90 and 1993-94 60

1. Introduction

The size of the federal debt is a national problem. The debt is now more than half as large as the value of goods and services produced in the economy. It is growing faster than the economy. Interest payments on the public debt are expected to require more than a third of federal revenues this year. Getting the public debt under control through deficit reduction continues to be the paramount fiscal policy objective of the government.

Important benefits will be gained from debt control. First, future generations of Canadians will not be faced with higher taxes and reduced government programs to pay for services the current generation is consuming. Second, the fiscal position of the government will be less vulnerable to increases in interest rates; the government's ability to meet public policy priorities will be strengthened. Third, in today's economic environment, debt control through deficit reduction will provide a more appropriate balance between monetary and fiscal policy, setting the stage for sustained economic growth. A more balanced policy approach will help to establish a "virtuous circle" of lower inflationary pressures, lower interest rates, lower debt service costs, sustained economic growth and even lower deficits. It will build confidence both at home and abroad. Finally, controlling the growth of public debt will mean higher investment, higher productivity and higher future living standards for all Canadians.

Since 1984, much progress has been made. The budgetary deficit has been reduced by almost $9 1/2 billion: from $38.3 billion in 1984-85 to $28.9 billion in 1988-89. The deficit declined 45 per cent relative to the size of the economy or gross domestic product (GDP). Reduced deficits cut the growth of the public debt from 24 per cent in 1984-85 to less than 10 per cent in 1988-89. A favourable policy environment and strong international economic growth combined to enable Canada to achieve one of the best economic performances of the seven largest countries of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) – the G-7 nations. This contributed to realizing the government's fiscal objectives.

This fiscal record was achieved by restraining expenditure growth and raising the revenue yield of the economy. The growth of program spending was reduced to 3.6 per cent a year over the past four years compared to an average rate of growth of almost 14 per cent a year in the early 1980s. This was less than one half the growth in the economy and less than the rate of inflation over the period. Program expenditures as a percentage of GDP thus declined 2.8 percentage points over the four years and also declined in real terms. Over the same period, the declining trend in revenues as a per cent of GDP, which started 10 years earlier, was reversed. The revenue yield increased by 1.2 percentage points of GDP to levels similar to those recorded in the 1970s.

By the end of 1988-89, however, the public debt stood at over $320 billion, an increase of more than $120 billion in four years, despite the progress in deficit reduction. The government's fiscal position, therefore, remains vulnerable to the risk of interest rate increases. Rising interest rates have put significant upward pressure on the deficit by raising the cost of servicing the debt, graphically underscoring the need for renewed debt-control efforts.

The principal objective of the fiscal strategy presented in this budget is to reduce the growth of debt through deficit reduction. Three key elements are combined to achieve the debt-control objective: further expenditure restraint, additional revenue increases, and sustained economic growth. The policies contained in this budget, along with the sustained economic growth they will help to achieve, reduce the deficit to $15 billion in 1993-94. As a direct consequence of deficit reduction, the debt-to-GDP ratio stabilizes in 1990-91 and declines over the medium term. Debt interest payments as a per cent of GDP fall as the debt-to-GDP ratio and interest rates decline.

Chapter 2 sets out the fiscal record of the government since 1984-85 and the fiscal impact of higher interest rates since the February 1988 budget. It reviews the benefits of pursuing debt control as the principal fiscal objective of the government and summarizes the further progress that will be made as a result of the measures taken in this budget and in previous budgets.

Chapter 3 briefly summarizes the expenditure and revenue measures introduced in this budget. These measures are described in detail in the *Budget Papers*. The chapter also reviews the progress made in controlling the growth of government spending and raising the revenue yield from the tax system.

Chapter 4 sets out the government's short-term fiscal outlook for 1989-90 and 1990-91 and highlights changes in the projections since the February 1988 budget. The deficit for 1988-89 remains unchanged from the February 1988 budget projection. In 1989-90 an upward revision to the forecast for interest rates has resulted in a $6.4 billion increase in public debt charges. The expenditure and revenue actions taken in this budget do not fully offset this increase. As a result, the deficit is forecast to rise to $30.5 billion. Thereafter, the measures introduced in this budget put the deficit back on a downward track.

Chapter 5 discusses the medium-term fiscal projections. The growth of debt continues to slow relative to the growth of the economy, stabilizing the debt-to-GDP ratio in 1990-91 and reducing it over the medium term. Debt interest payments, as a per cent of GDP, are projected to decline by more than a percentage point between 1989-90 and 1993-94. Reflecting ongoing expenditure restraint, program expenditures decline to just over 15 per cent of GDP, the lowest ratio in a quarter of a century.

This document also includes background annexes. The first annex provides fiscal information on a national accounts basis for the federal government. Annex 2 examines fiscal developments for the total government sector. Annex 3 presents a comparison of expenditures, revenues, deficits and debt among the major countries

of the OECD. Annex 4 analyses the important issue of the dynamics of deficits and debt. Annex 5 focuses on changes in the structural and primary structural budgetary balances of the federal government. Annex 6 provides sensitivity analysis of the effects of changes in key economic variables on the government's expenditures, revenues and deficit. Annex 7 contains a discussion of the government's debt operations. Historical reference tables are provided at the end of the document.

2. Controlling the Public Debt: The Government's Fiscal Strategy

The Fiscal Record 1984-85 to 1988-89

In 1984, the fiscal situation presented the government with a difficult challenge. Expenditures were growing much faster than the economy, while revenue growth was falling far behind. The budgetary deficit had more than doubled, relative to the size of the economy, in the four years ending in 1984-85. The growth in public debt had reached alarming proportions – public debt was rising well in excess of 20 per cent a year. The rapidly deteriorating fiscal situation had become an impediment to sustained, non-inflationary growth, the creation of jobs and, ultimately, the future well-being of Canadians.

The fiscal strategy adopted the key objective of controlling the public debt by reducing its growth to no more than the rate of economic growth. Success required three elements: first, the government had to take action to cut the growth in program expenditures; second, given the size and severity of the fiscal problem at hand, measures to increase the revenue yield of the economy had to be introduced; and, third, structural reforms were needed to provide a policy framework that would revitalize the private sector and lead to lower interest rates and strong economic growth.

Measures embodying a more disciplined approach to the management of government and its finances have substantially improved the fiscal situation.

- The growth of the public debt, which averaged 23.5 per cent a year over the four years ending in 1984-85, was reduced to an average annual growth of 12.7 per cent over the four years ending in 1988-89. By 1988-89, the growth in debt had declined to 9.9 per cent, the first time in 15 years that debt growth was less than 10 per cent (Chart 2.1).

- From 1984-85 to 1988-89, the budgetary deficit was reduced from $38.3 to $28.9 billion. Relative to the size of the economy, the deficit fell from 8.6 to 4.8 per cent of GDP over this period (Chart 2.2). This amounts to a 45 per cent reduction in the deficit-to-GDP ratio.

- Expenditure restraint has been applied continuously since November 1984. After growing by 13.9 per cent a year on average in the four years ending in 1984-85, spending on government programs was cut back to an average growth of only 3.6 per cent a year in the four years ending in 1988-89 (Chart 2.3). After accounting for inflation, this means that real program spending recorded average declines of 0.5 per cent a year over this period. By comparison, real program spending increased by 5.2 per cent a year, on average, in the four years ending in 1984-85.

Chart 2.1

Growth of the Net Public Debt

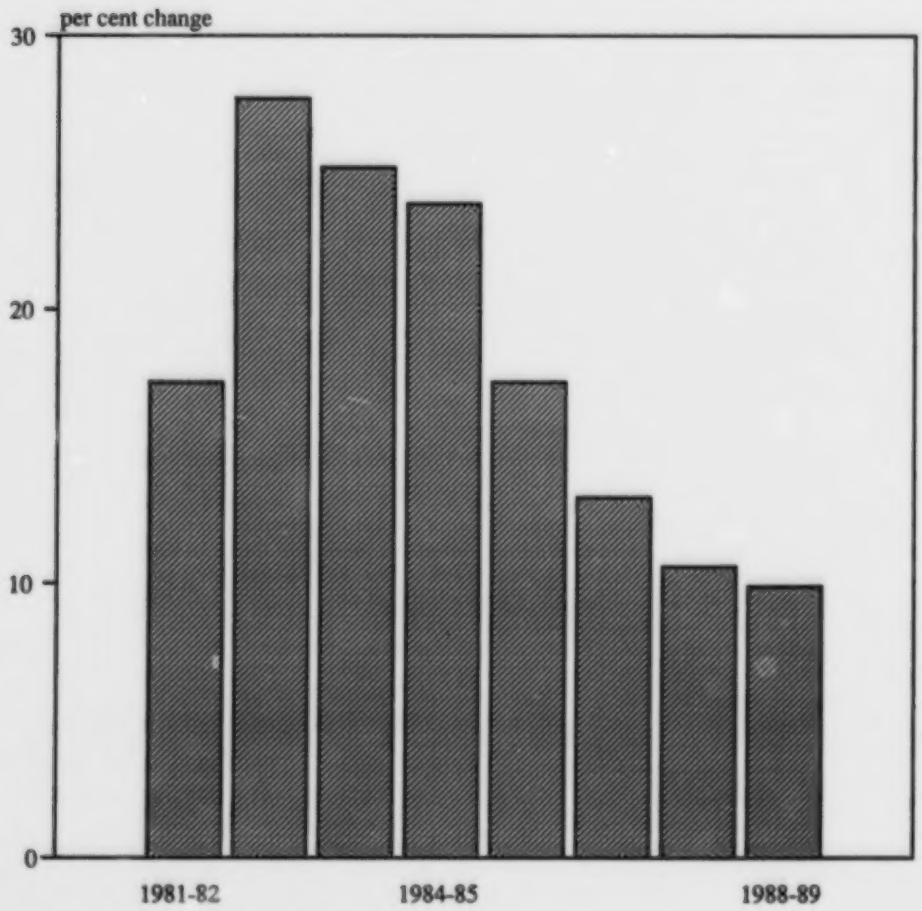
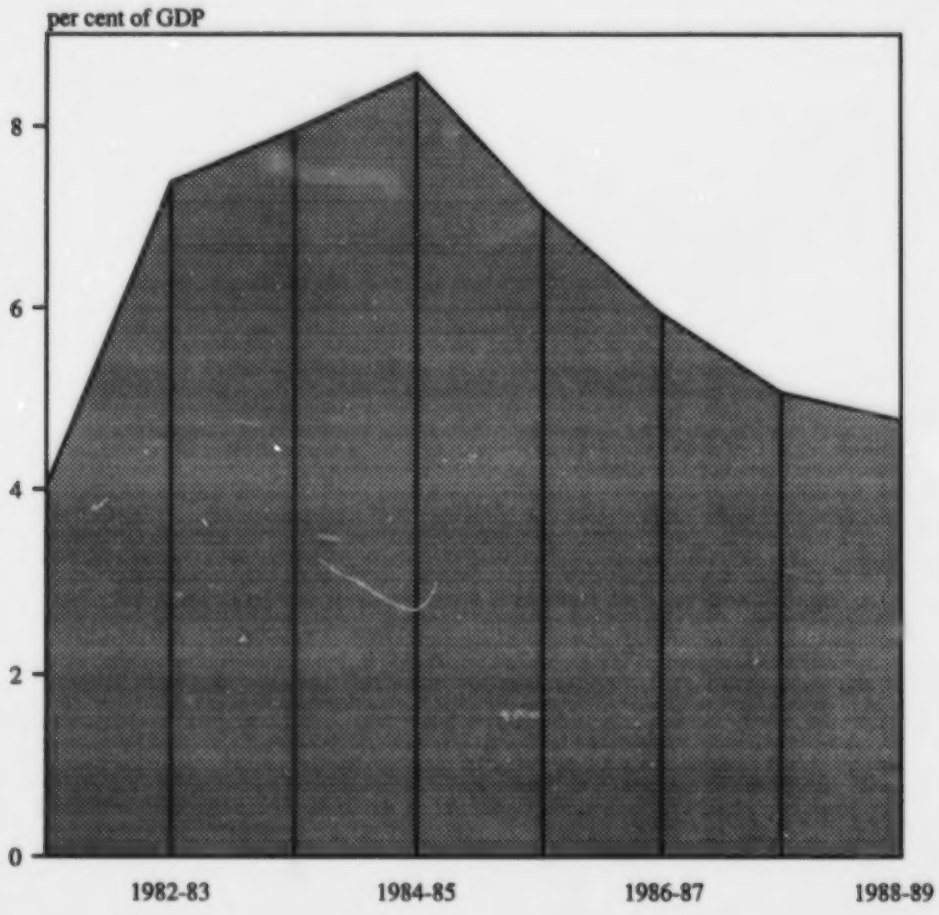


Chart 2.2

The Budgetary Deficit in the 1980s



- After declining through most of the period from 1981-82 to 1984-85, the revenue yield of the economy has been increased to a level comparable to the average of the 1970s (Chart 2.4). The revenue yield in 1988-89, however, remained below the peak of 19.2 per cent reached in 1974-75.

Significant progress was achieved in restoring fiscal order in the last four years. Growth in program expenditures was brought down considerably; a more stable income tax structure was adopted; and, the deficit declined. Government program spending is now less than revenues from taxes and other sources.

The government implemented structural policies and reforms that raised the prospects for growth and higher living standards of Canadians and will raise them further.

Chart 2.3

Nominal and Real Growth in Program Expenditures

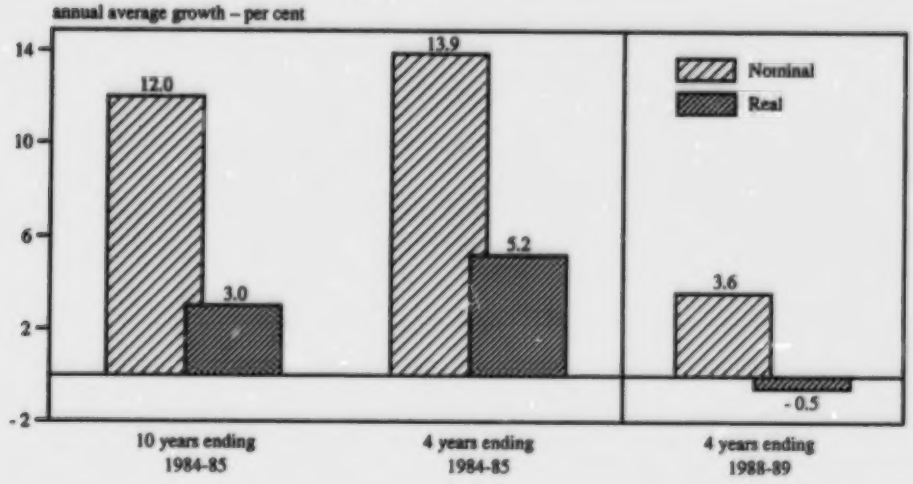
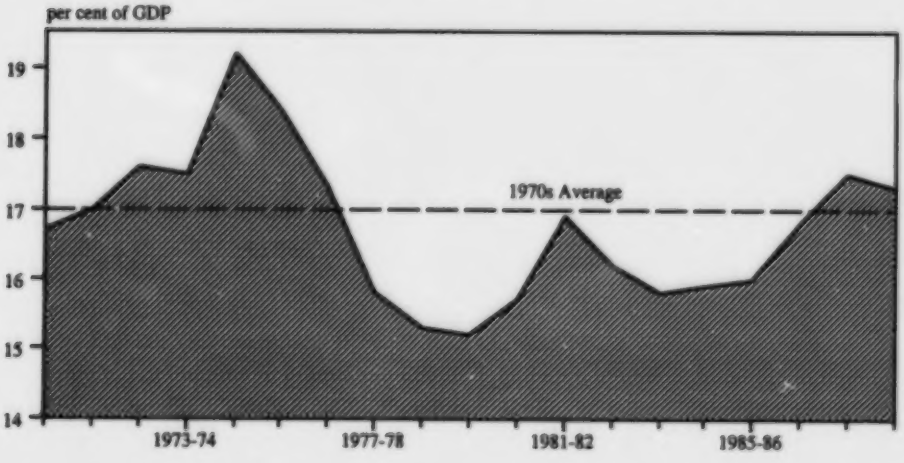


Chart 2.4

The Revenue Yield: Budgetary Revenues*



* Excludes the impact of the acceleration of remittances of personal income tax source deductions by large employers, the acceleration of quarterly personal income tax instalment payments and the acceleration of federal sales and excise tax payments. These are one-time increases and do not affect an individual's personal income tax or federal sales and excise tax liability.

These policies and reforms include:

- The Canada-U.S. Free Trade Agreement, which by securing access to the large U.S. market will permit Canadian firms to operate at a larger, more efficient scale.
- The personal and corporate income tax reforms of 1988, which have made the tax system more equitable and increased incentives to save and invest.
- The deregulation, wholly or in part, of the energy and transportation sectors.
- The privatization of a number of Crown corporations which no longer served a public policy role.
- The replacement of the Foreign Investment Review Agency with Investment Canada to encourage foreign investment that provides net benefits to Canada.

The economy responded to the improvements in the fiscal situation and the new policy environment. In recent years, Canada has had the second best economic growth record and the strongest employment growth record among the G-7 countries. The unemployment rate declined from 11.2 per cent in 1984 to 7.8 per cent in 1988.

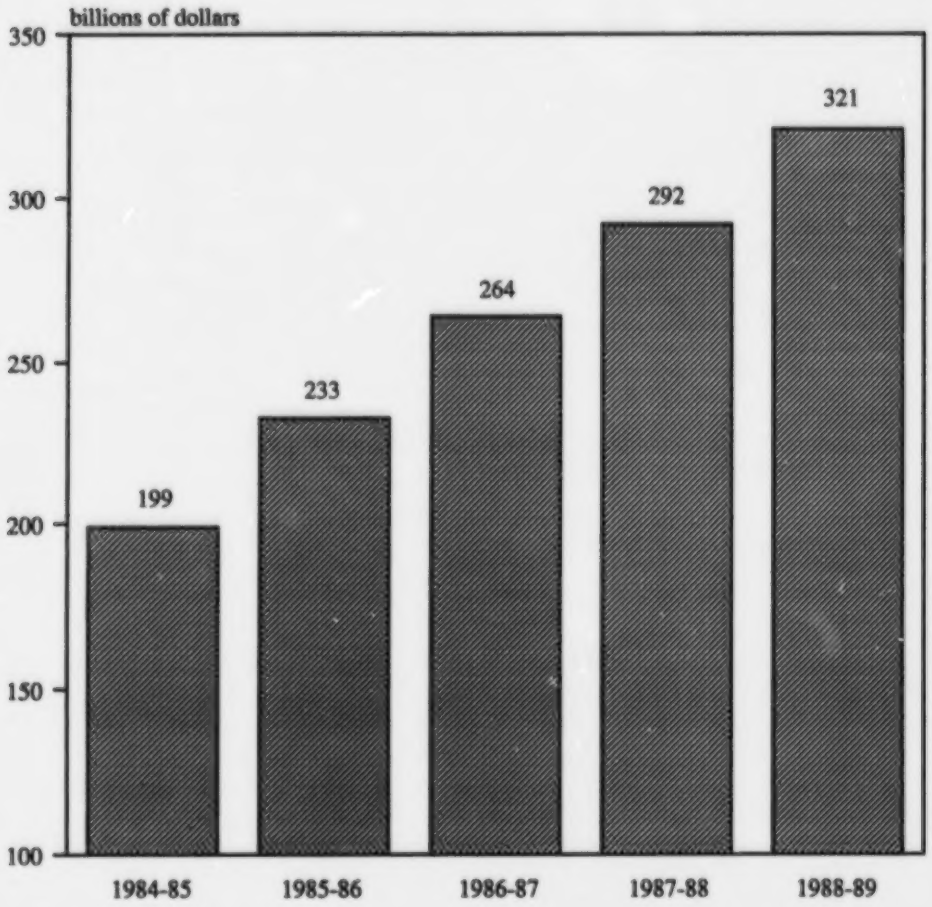
The Continuing Debt Problem

Despite the declines in the deficit over the past four years and the much slower rate of increase in public debt, the level of the debt is high and continues to grow. The stock of public debt at the end of 1988-89 amounted to just over $320 billion, an increase of $122 billion, or about 60 per cent, since 1984-85 (Chart 2.5). The rising stock of debt has resulted in steadily rising public debt charges – annual deficits in the $30 billion range add some $3 billion a year to debt servicing costs. In the last four years interest payments have increased by almost 50 per cent from $22.5 billion in 1984-85 to $33 billion in 1988-89 (Chart 2.6). Public debt charges grew more slowly than the debt because of a decline in interest rates over this period.

The continuing build-up in the stock of debt and rising interest payments significantly impaired the government's efforts to reduce the deficit over the last four years. Much of the gain from spending restraint and higher revenues had to be used to pay rising interest costs rather than to reduce the deficit. From 1984-85 to 1988-89, for example, revenues increased by $33.2 billion. Increased expenditures on government programs accounted for $13.2 billion of the increase in revenues (Chart 2.7). Increased benefits to the elderly, transfers to provinces, agricultural subsidies, and defence and Official Development Assistance (ODA) more than account for the increase in program spending. Of the balance of the revenue increase, amounting to $20 billion, over 50 per cent was required to pay the increase in interest charges on the public debt. By 1988-89, over 31 cents of every dollar collected in taxes and other revenues was required to pay the interest on the public debt.

Chart 2.5

Net Public Debt



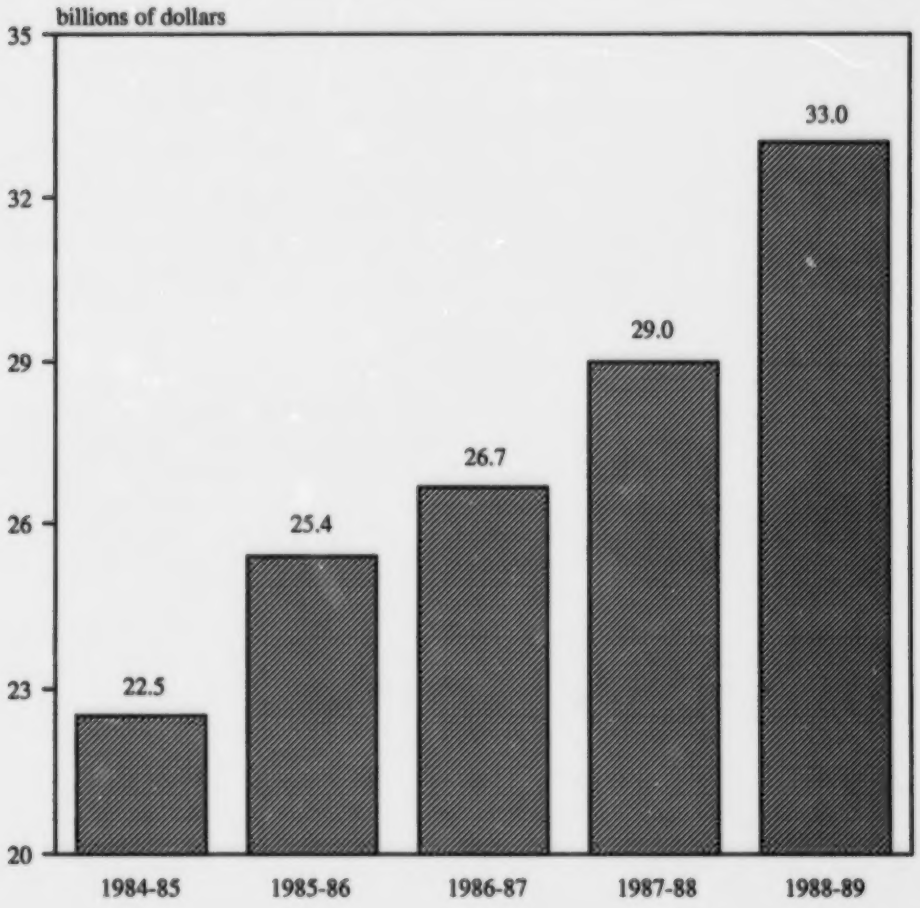
Developments over the last 12 months demonstrate even more dramatically the adverse impact that a large stock of debt can have on policy planning. At the end of 1987, just after the October 1987 stock market crash, the consensus among forecasters was for considerable slowing of economic growth in 1988, an easing of inflation pressures, and declining interest rates. As it turned out, the pace of growth far exceeded all expectations, inflation pressures intensified and interest rates rose steadily throughout the year. Short-term interest rates are now expected to be more than 4 percentage points higher on average in 1989 than was projected in the February 1988 budget.[1]

---

[1] Rapid economic growth over the past six years has closed the gap between actual and potential output. This has tightened both product and labour markets; inflation pressures heightened and interest rates rose sharply. For details, see *Canada's Economic Prospects in the 1990s: Achieving Sustained Economic Growth.*

Chart 2.6

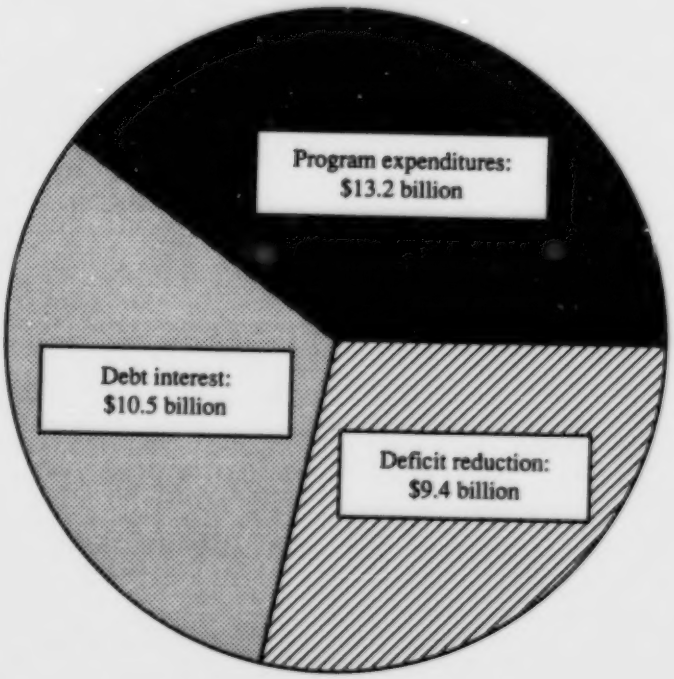
Public Debt Charges



These higher interest rates have put upward pressure on the deficit. In 1988-89, public debt charges were $0.9 billion higher than forecast at the time of the February 1988 budget. In 1989-90, they are now expected to be $6.4 billion higher than estimated in February 1988. Hence, program expenditures have to be reduced and taxes increased to keep the deficit on a declining trend.

Chart 2.7

Disposition of Revenue Increase 1984-85 to 1988-89



Increase in Program Expenditures 1984-85 to 1988-89

	(billions of dollars)
Elderly benefits	4.0
Transfers to other levels of government	4.6
Agricultural subsidies	1.9
Defence /Official Development Assistance	3.0
Other program spending	- 0.3
Total program spending	13.2

Economic Benefits of Controlling the Debt Problem

Debt Control Reduces the Burden Imposed on Future Generations

Public debt per household has increased substantially in the 1980s. From 1981-82 to 1984-85, it rose from $12,300 to $23,100 (Chart 2.8). Since 1984-85, the growth of public debt per household has slowed. Nonetheless, the amount of debt per household increased to $34,200 in 1988-89 because of continuing annual deficits. Moreover, this growth has been considerably greater than growth in disposable income per household over the period.

Chart 2.8

Burden of the Public Debt: Debt per Household Versus Disposable Income per Household

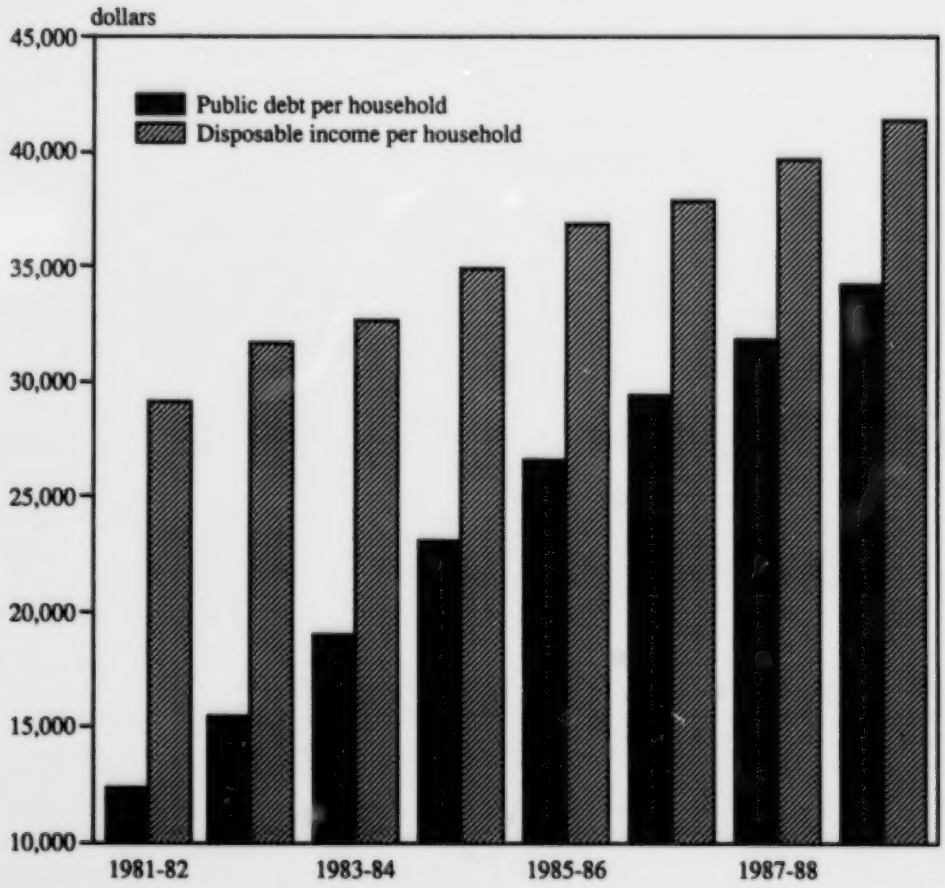


Chart 2.9

Debt Charges as a Per Cent of Budgetary Expenditures

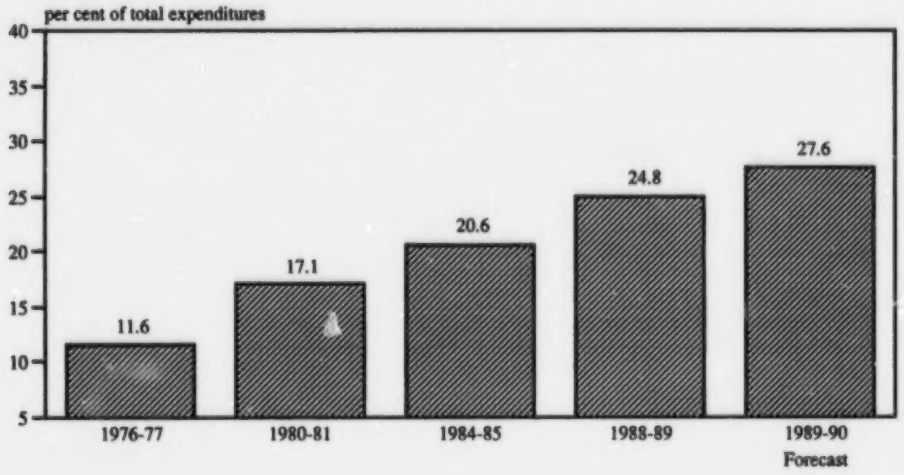
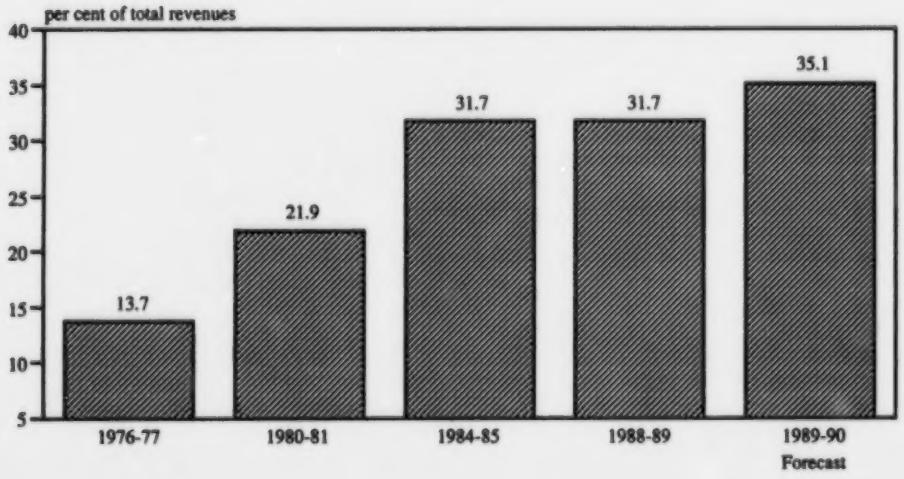


Chart 2.10

Debt Charges as a Per Cent of Budgetary Revenues



The current high level of debt relative to the size of the economy is a substantial burden for Canadians today and an even larger burden for future generations. A portion of federal government expenditures is related to the acquisition of productive assets which will generate benefits in the future. Financing productive assets through a build-up of public debt is appropriate and does not result in a burden for future generations. However, the current stock of debt has resulted mainly from the financing of past and current consumption. This results in future generations having to pay for today's consumption through either higher taxes or lower government spending on programs. This intergenerational transfer of the debt burden is unjust.

Debt Control Provides Fiscal Flexibility

In 1988-89, over 31 per cent of budgetary revenues, or about 25 per cent of all budgetary expenditures, went to servicing the debt (Charts 2.9 and 2.10). Public debt charges are projected to reach $39.4 billion in 1989-90, 35 per cent of budgetary revenues, or almost 28 per cent of budgetary expenditures. In 1976-77, the comparable figures were approximately 14 per cent and 12 per cent, respectively. This high relative cost of debt service significantly reduces the government's room to respond to adverse economic developments. Furthermore, achieving ongoing reductions in the deficit requires that increases in debt service charges be offset by a combination of reductions in program expenditures and increases in revenues. This restricts the government's ability to provide programs without further tax increases.

Debt Control Contributes to the Achievement of Sustained Economic Growth

Sustained economic growth requires low and stable interest rates and a high degree of investor confidence. Achieving lower interest rates in the present economic circumstances requires a reduction in demand pressures. Debt control, by reducing deficits, reduces aggregate demand pressures and increases net savings. It therefore complements monetary policy and provides the environment necessary for the achievement of lower inflation and lower interest rates.

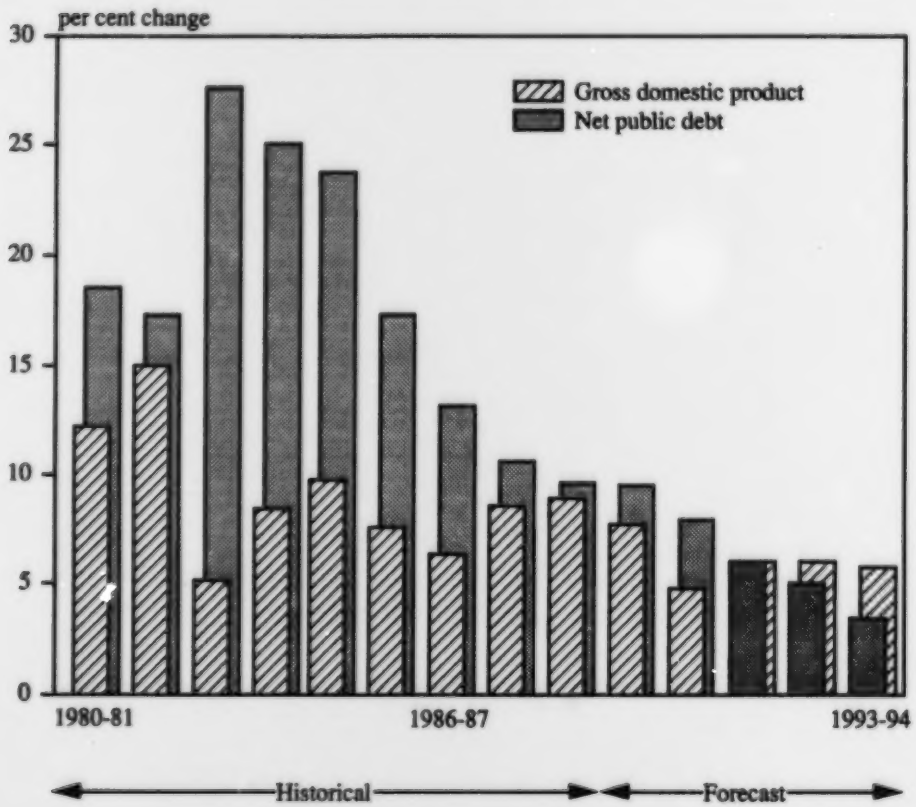
Fiscal consolidation together with economic policies to improve the structure and functioning of the Canadian economy have contributed significantly to a rebuilding of confidence in both the business and household sectors. They have been a significant factor contributing to strong economic growth since 1984. Reversal of the trend toward fiscal consolidation would seriously undermine confidence, put upward pressure on interest rates and lead to a slowing of economic growth and a rise in unemployment. This in turn would put further upward pressure on the deficit.

Debt Control Raises Future Living Standards

Expansion of the productive capacity of the economy is necessary to secure higher living standards. Debt control promotes high rates of private capital formation by providing an environment conducive to low and stable interest rates. Moreover, debt control reduces the share of savings absorbed by government and enlarges the share available for private capital formation. High rates of capital formation result in strong growth in productivity, improved competitiveness and, ultimately, higher potential growth. This means more jobs and higher incomes for Canadians.

Chart 2.11

Gross Domestic Product and Net Public Debt



Foreign capital inflows provide the financing of any excess of government deficits over net domestic savings. Financing deficits with foreign rather than domestic savings creates a wedge between what is produced and what can be retained by Canadians, the difference being the costs of servicing international debt. Financing current consumption by borrowing abroad reduces the future consumption potential of Canadians.

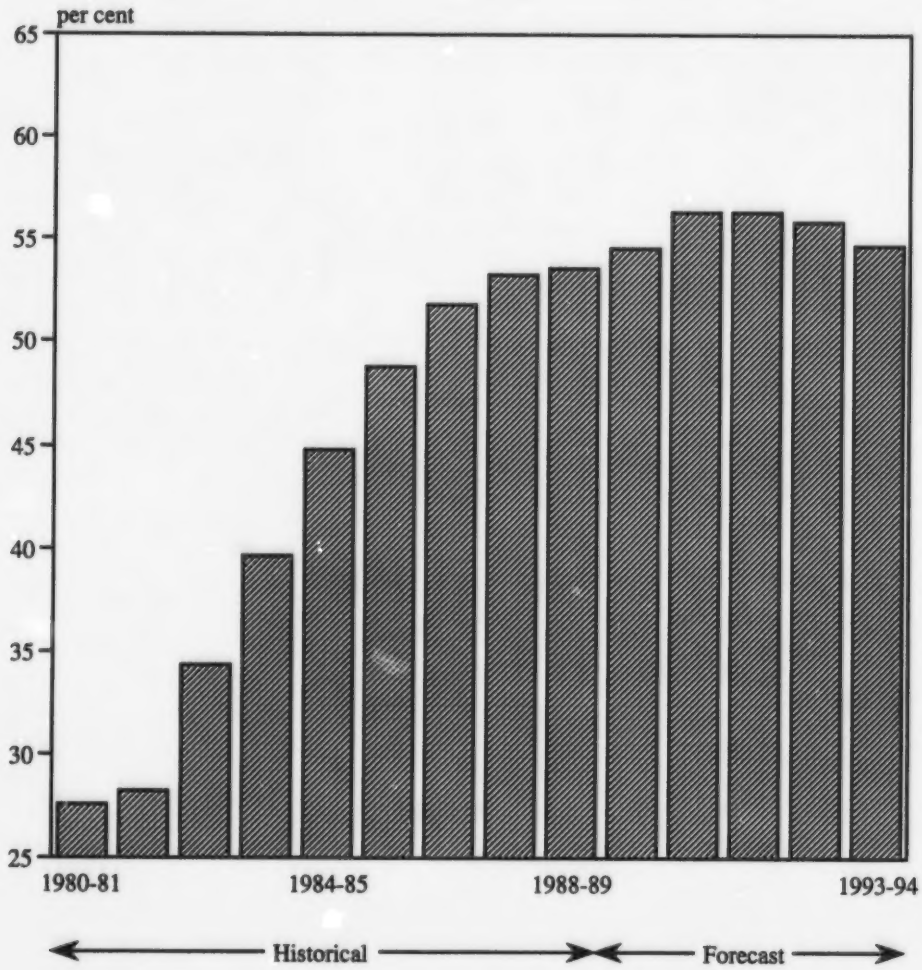
Strategy for Debt Control

Despite significant actions taken in the last four years to restore fiscal order, the continuous increase in the stock of debt and higher public debt charges have limited the amount of deficit reduction that could be achieved. Moreover, rising interest rates over the past year have substantially increased interest payments on the large and growing public debt and have significantly offset the impact of previous fiscal actions.

This budget represents a major step in further controlling the growth of the public debt to secure sustained economic growth and higher living standards for Canadians. The policies introduced in this budget generate further reductions in program expenditures relative to the size of the economy and an increase in the revenue yield of the economy. With the exception of 1989-90, the deficit is reduced significantly each year and by 1993-94 is forecast to reach $15 billion, less than half its 1989-90 level. The growth in public debt continues to slow (Chart 2.11). The debt-to-GDP ratio stabilizes at just over 56 per cent in 1990-91 and is projected to decline over the medium term (Chart 2.12).

Chart 2.12

The Debt-to-GDP Ratio: 1980-81 to 1993-94



3. Policy Actions Introduced in this Budget

This chapter reviews the progress in controlling government spending and in raising the revenue yield from the tax system. It provides a summary of the expenditure and revenue measures introduced in this budget, as part of the government's continuing commitment to fiscal consolidation. More detailed information on the individual measures is contained in the *Budget Papers*.

Managing Government Expenditures

The spending record of the past four years demonstrates the success of the government's expenditure strategy. From 1984-85 to 1988-89, total budgetary expenditures increased at an annual average rate of 5 per cent, only one-third of the annual average increase of 15 per cent in the previous four years (Chart 3.1).

Nearly 45 per cent of the increase in budgetary expenditures over the period 1984-85 to 1988-89 was attributable to higher public debt charges, with the result that by 1988-89, public debt charges became the single largest component of government spending (Table 3.1).

Program spending advanced at an annual average rate of only 3.6 per cent in the four years ending 1988-89 (Chart 3.2). This was less than half the growth in the economy and less than the rate of inflation. It was in sharp contrast to the annual average increase of 13.9 per cent experienced over the four years ending 1984-85.

Changes among the components of program spending varied greatly (Chart 3.3). Annual average increases above 4 per cent were recorded in five of them: Official Development Assistance (ODA), defence, major subsidies, transfers to other levels of government and transfers to persons. The other two – payments to Crown corporations and operations of government (personnel, operating, maintenance and capital) – recorded declines.

This profile of program spending reflected government priorities over the last four years. To reduce costs and improve efficiency, the government introduced measures that reduced its operating costs. To remove economic inefficiencies, payments to Crown corporations and various subsidy payments were cut. Measures were taken, however, to help those most in need and to assist individuals to adapt to changing economic and social circumstances. The government maintained support to individuals, either through direct social transfer payments or through special subsidies, such as special grains assistance to farmers. Funding to other levels of government for health, post-secondary education, equalization and for various welfare programs grew faster than inflation. This was also the case for defence and Official Development Assistance.

Chart 3.1

Growth in Federal Spending

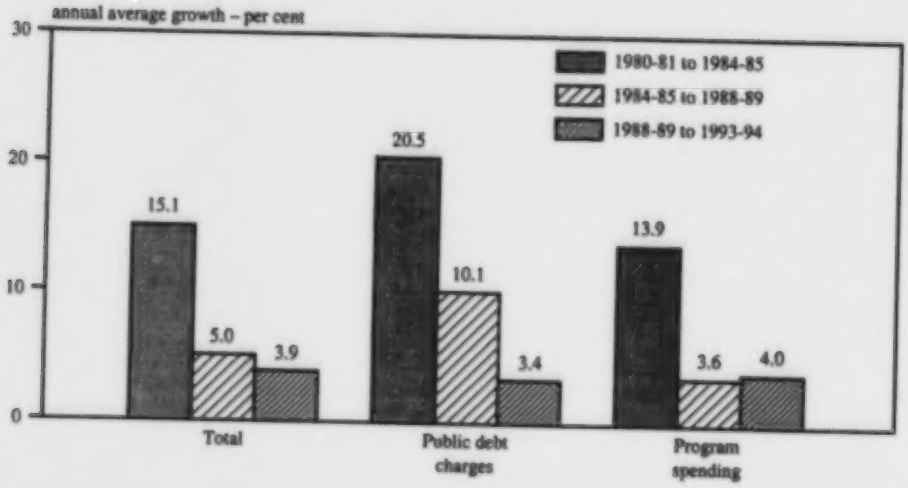


Chart 3.2

Nominal and Real Growth in Program Expenditures

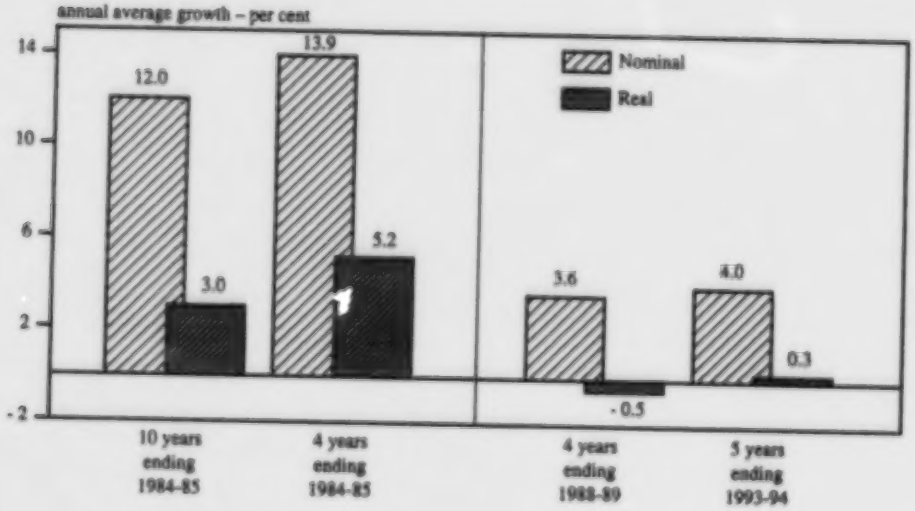


Table 3.1

Program Spending: 1984-85 to 1988-89

	1984-85	1988-89	Absolute change	Annual average growth
	(billions of dollars)			(per cent)
Transfers to persons	25.1	30.0	4.9	4.6
Transfers to other levels of government	19.7	24.3	4.5	5.3
Major subsidies and transfers	9.0	11.2	2.1	5.5
Major payments to Crown corporations	4.6	4.4	−0.2	−0.8
Defence	8.8	11.1	2.3	6.0
Official Development Assistance	2.1	2.8	0.7	7.4
Operations of government	17.5	16.2	−1.3	−1.9
Program spending	86.8	100.0	13.2	3.6
Public debt charges	22.5	33.0	10.5	10.1
Budgetary expenditures	109.2	133.0	23.8	5.0

Note: Figures may not add due to rounding.

The expenditure restraint measures introduced in this budget largely account for the slowing in the annual average rates of growth over the next five years for Official Development Assistance, defence, subsidies and cash transfers to other levels of government (Chart 3.4). The lower growth rate in transfers to other levels of government is further dampened by the inclusion of large prior-year payments in 1988-89 for equalization and the impact of the relative increase in the value of the tax transfer on cash transfers under Established Programs Financing. Transfers to persons are expected to continue to grow strongly, largely due to higher benefits to the elderly, reflecting demographic factors and increases in benefits, which are fully indexed to changes in the consumer price index. Growth in payments to Crown corporations and in costs of government operations will continue to be restrained.

Chart 3.3

Growth in Program Spending 1984-85 to 1988-89

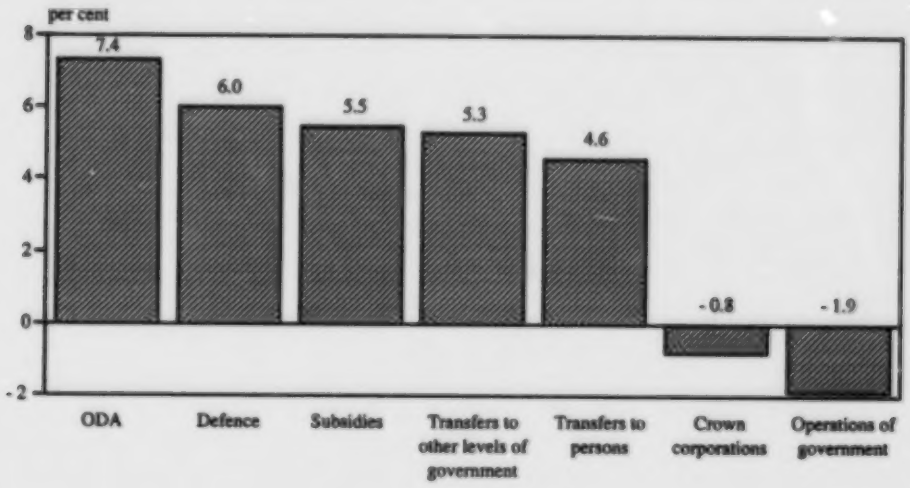
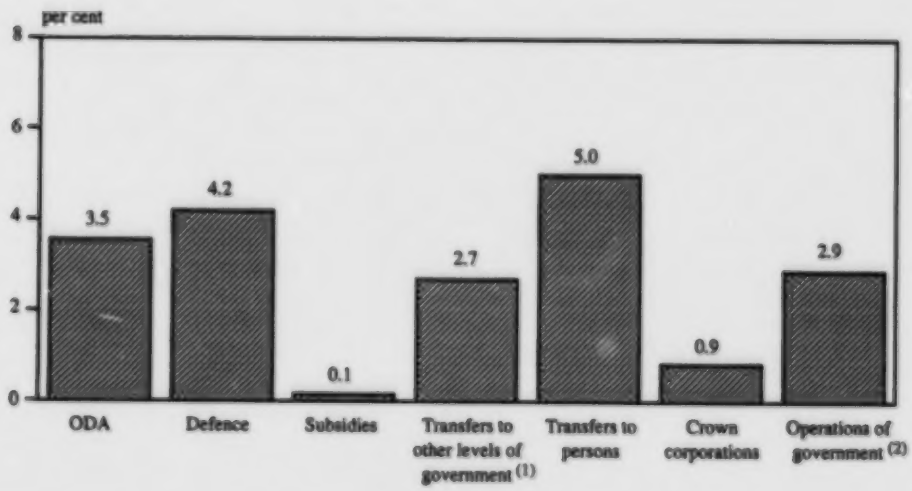


Chart 3.4

Growth in Program Spending 1988-89 to 1993-94



(1) Cash transfers only. Including tax transfers, transfers to other levels of government grew by 6.4 per cent from 1984-85 to 1988-89 and are expected to grow by about 4 per cent from 1988-89 to 1993-94.

(2) Excludes reserves-net-of-lapse.

Expenditure Measures in this Budget

Transfers to Persons

Transfer payments to persons represent the largest component of federal government program spending. They include elderly benefits, unemployment insurance payments, family allowances, veterans allowances and benefits, as well as a number of other pensions and allowances. Half are directed to the elderly in the form of old age security, the guaranteed income supplement and spouse's allowances. The aging of the population and full indexation of benefits to inflation has made this one of the fastest growing areas of government spending. Unemployment insurance payments account for over one-third of direct payments to persons. The growth in payments under the unemployment insurance program has been restrained over the past four years due to falling unemployment. The limiting of indexation of family allowance benefits, introduced in the May 1985 budget, along with a declining population base, has slowed the growth in family allowances.

The government remains committed to helping those most in need. In keeping with this commitment, federal transfers for family allowances and old age security benefits to higher-income Canadians will be repaid to the government. Individuals whose net income exceeds $50,000 will repay old age security and family allowance benefits at a rate of 15 per cent of individual net income exceeding $50,000. About 14 per cent of family allowance recipients and 4.3 per cent of old age security beneficiaries will be affected by this measure. The tax system is used as the vehicle for the repayment as it is the most efficient way for repayment to be made. When repayment is fully in effect, the net flow of transfers under the old age security and family allowance programs will be reduced by about $500 million a year.

Table 3.2

Transfers to Persons

	1984-85	1988-89	1989-90
	(billions of dollars)		
Elderly benefits	11.4	15.3	16.4
Unemployment insurance program payments	10.1	10.9	11.9
Family allowances	2.4	2.6	2.6
Other	1.2	1.2	1.7
Total	25.1	30.0	32.6

The Minister of Employment and Immigration recently announced a new labour force strategy for the 1990s, involving changes to the unemployment insurance program. It will improve the program's effectiveness and fairness, while continuing to recognize the special circumstances of regions with high levels of unemployment. Greater emphasis will be placed on active training and re-employment measures for the unemployed. Inconsistencies with Canada's Charter of Rights and Freedoms will be eliminated. The overall size of the unemployment insurance program will not be reduced. The government is also changing the financing provisions of the program. The changes are described in the section entitled "Financing the Unemployment Insurance Program".

Transfers to Other Levels of Government

Transfers to other levels of government largely consist of payments under Established Programs Financing (EPF), the equalization program and the Canada Assistance Plan. Under EPF, the government provides financial assistance to the provinces and territories for their responsibilities for health care services and post-secondary education. Federal support is provided on an equal per capita basis. Cash payments to provinces under Established Programs Financing amounted to $8.9 billion in 1988-89. An additional $9.5 billion in support to the provinces was provided through the tax system for total EPF transfers of $18.4 billion. The equalization program provides provincial governments with sufficient revenues to enable them to have reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation. Robust growth in overall provincial revenues, together with strong economic growth in Ontario, has substantially increased these payments. Payments under the Canada Assistance Plan have also increased rapidly over the past four years.

Since transfer payments to other levels of government account for a large portion of federal spending – about 24 per cent of program spending – they cannot be ignored if further progress is to be made in reducing the deficit and controlling the public debt. Beginning in 1990-91, the annual rate of growth in EPF entitlements will be reduced by one percentage point. This measure is expected to provide savings of $200 million in the first year. Legislative provisions will ensure that the growth in the total EPF entitlements will not fall below the rate of inflation. Equalization transfers will not be affected.

In the February 1988 budget, funds were allocated for the implementation of the Canada Child Care bill, which was designed to accelerate the creation of 200,000 new child care spaces. These funds were in addition to increases to the Child Tax Credit and the Child Care Expense Deduction. These tax provisions, amounting to some $2.3 billion of assistance over seven years, are now law. Although the Canada Child Care bill was passed by the House of Commons, it was not passed by the Senate. Given the current fiscal situation, the government has decided not to proceed with the bill at this time. Before the end of its term of office, the government will act to meet its child-care objectives. In the interim,

Table 3.3

Transfers to Other Levels of Government

	1984-85	1988-89	1989-90
	(billions of dollars)		
Established Programs Financing[1]	8.6	8.9	9.1
Equalization[2]	5.4	7.3	7.3
Canada Assistance Plan	3.7	4.6	4.8
Other	2.0	3.5	2.8
Total	19.7	24.3	24.0

[1] Cash portion only. Total EPF cash and tax transfers in 1984-85, 1988-89, and 1989-90 are $15.2, $18.4 and $19.5 billion, respectively.

[2] Payments in 1988-89 are affected by the inclusion of large retroactive payments for prior years. Excluding prior-year adjustments, equalization entitlements are projected to increase by 5 per cent between 1988-89 and 1989-90.

the government will continue to share the costs of child care services that are eligible for support under the Canada Assistance Plan. Not proceeding with the Canada Child Care bill at this time will generate savings of $195 million in 1990-91.

The federal government has also initiated discussions with the provinces to renegotiate existing cost-sharing arrangements under the Crop Insurance Act. At present, only two provinces, Newfoundland and Quebec, cost-share equally with the federal government. An equitable cost-sharing arrangement with all provinces would result in federal savings of about $90 million in 1989-90 and $110 million a year thereafter.

Major Subsidies and Transfers

In 1988-89, the government spent $11.2 billion on subsidy payments, an increase of $2.1 billion from 1984-85. Most of the increase over the past four years was concentrated in the agricultural sector, mainly due to unprecedented payments under existing programs and ad hoc special measures to support grain farmers affected by drought and the low grain prices resulting from the agricultural trade war between the United States and the European Economic Community.

Additional funding was allocated to regional development in the Atlantic provinces (through the Atlantic Canada Opportunities Agency), Western Canada

(through the Department of Western Diversification), Quebec, and northern Ontario. Additional resources were provided to the various native programs administered by the federal government. In contrast, energy subsidies and direct business subsidies were cut significantly. Eliminated programs include the Petroleum Incentives Program, the Petroleum Compensation Program, the Canadian Oil Substitution Program, the Canadian Home Insulation Program and the Industrial Regional Development Program.

Table 3.4

Major Subsidies and Transfers

	1984-85	1988-89	1989-90
	(billions of dollars)		
Agriculture	0.7	2.6	1.7
Industrial/regional development	0.8	1.6	1.7
Native programs	1.5	2.2	2.3
Job creation and training	1.8	1.8	1.8
Transportation	0.9	1.0	0.7
Science and technology	1.0	1.1	1.3
Energy	2.2	0.7	0.6
Other	0.1	0.2	0.4
Total	9.0	11.2	10.5

As part of the expenditure restraint measures introduced in this budget, the Dairy Special Export Program, costing about $7 million per year, will be eliminated. The government will continue to guarantee loans to producers under the Advance Payments for Crops Act and the Prairie Grain Advance Payments Act, but will no longer pay the interest on these advances.

Transportation subsidies are being cut back. The At and East Grain and Flour Subsidy Program will be eliminated. This program, responding to a 1959 rate reduction by U.S. railways for grain movements from points "at and east" of Buffalo, New York to Atlantic ports, provides subsidies to the railways in order to keep freight rates, for certain export movements of grain and flour, at levels in effect in the 1960s. The rationale for the subsidy no longer exists, since shipping by rail to U.S. ports now costs considerably more than shipping by water through the Great Lakes/St. Lawrence Seaway. Annual savings will amount to $40 million.

The Canadian Exploration and Development Incentive Program, targeted to the oil and gas sector, is being terminated. Funding for the Defence Industry Productivity Program is being reduced by 10 per cent beginning in 1991-92.

Major Payments to Crown Corporations

Major payments to Crown corporations have been cut during the past four years, largely by making Canada Post Corporation self-sufficient and closing the heavy water plants in Cape Breton. This budget will further restrain growth in payments to Crown corporations.

Table 3.5

Major Payments to Crown Corporations

	1984-85	1988-89	1989-90
	(billions of dollars)		
CMHC	1.5	1.7	1.8
CBC	0.9	0.9	1.0
VIA Rail	0.5	0.6	0.5
Canada Post Corporation	0.6	0.2	0.2
Other	1.1	1.0	1.2
Total	4.6	4.4	4.7

The government currently provides VIA Rail with a subsidy of about $600 million per year. Current projections suggest that substantial additional funding would be required for operating and capital acquisition over the coming years.

The government intends to rationalize passenger rail services in Canada in a way that ultimately results in the substantial reduction of the large subsidy currently being paid.

Options which will be considered include an increase in fares, service reductions and a closure, sale or transfer of substantial parts of the system. The assessment of these options will take into account the Corporation's report which the government has requested be submitted as early as possible. Assistance to providing services to isolated communities will continue.

Subsidies to the Canada Mortgage and Housing Corporation will be scaled back by discontinuing the rental portion of the Residential Rehabilitation Assistance Program (RRAP). This subsidy provides financial assistance to landlords to upgrade properties. It is not fully targeted to low-income households, since landlords are not required to rent the renovated units to such tenants. The elimination of the rental component will yield annual savings of $55 million when existing commitments are completed. The homeowners, on-reserve and disabled components of the RRAP will not be affected.

Publications distribution subsidies to Canada Post Corporation are being reduced as is funding for the Canadian Broadcasting Corporation. Federal Business Development Bank management services are also being cutback. The operations of the Canadian Dairy Commission will be put on a full cost recovery basis and no new loans will be made under the Commodity-Based Loans Program administered by the Farm Credit Corporation. Funding for the National Capital Commission will be reduced.

Defence

Growth in defence spending has increased significantly in the past four years, reflecting the priority placed by the government on refurbishing Canada's defence capabilities. Although it remains a high priority, growth in spending must be reduced until the fiscal situation improves. Savings of $2.7 billion over the next five years will result.

Table 3.6

Defence

	1984-85	1988-89	1989-90
	(billions of dollars)		
Defence spending	8.8	11.1	11.2

Official Development Assistance

Assistance to developing nations was projected to increase, reflecting the government's intention to maintain its Official Development Assistance contributions at 0.5 per cent of gross national product to 1990-91, and to achieve 0.6 per cent by the mid-1990s. Given the seriousness of the fiscal situation, however, the government has concluded that such growth rates cannot be sustained. Planned growth in Canada's Official Development Assistance contribution will be reduced by $1.8 billion over the next five years.

Table 3.7

Official Development Assistance

	1984-85	1988-89	1989-90
	(billions of dollars)		
Official Development Assistance	2.1	2.8	2.4

Operations of Government

The decline in operations of government between 1984-85 and 1988-89 was due largely to the strict budget constraints applied to all departments over the period. Between 1984-85 and 1988-89, the number of authorized person-years was reduced by more than 10,000. A general cut, averaging 2 per cent, was applied to government operations in 1986-87, with funding restricted to grow by only 2 per cent a year thereafter. In real terms, spending on the operating costs of government has declined by over 20 per cent over the past four years. Expenditure restraint introduced in previous budgets will continue to restrain the growth in operations of government over the medium term.

Table 3.8

Operations of Government

	1984-85	1988-89	1989-90[1]
	(billions of dollars)		
Personnel	9.8	9.4	9.9
Other operations and maintenance	5.5	5.2	5.5
Capital	2.2	1.6	1.6
Total	17.5	16.2	17.0

[1] Excludes reserves net of lapse.

Table 3.9

Expenditure Restraint Measures

	1989-90	1990-91
	(millions of dollars)	
A. Transfers to persons		
– Repayment of social transfers[1]	–	215
B. Transfers to other levels of government		
– Established Programs Financing	–	200
– Canada Child Care bill	175	195
– Crop-insurance cost sharing	90	110
Total	265	505
C. Major subsidies and transfers[2]		
– At and East subsidies	20	40
– Branchline Rehabilitation Program	46	2
– Prairie Grain Advance Payment/Advance Payment for Crops Act	27	27
– Canadian Exploration and Development Incentive Program	80	–
– Secretary of State – grants and contributions	10	16
– Dairy export subsidy	5	7
Total	188	92
D. Major payments to Crown corporations		
– VIA Rail	50	75
– Residential Rehabilitation Assistance Program	21	49
– Publications distribution assistance	10	45
– Canadian Broadcasting Corporation	–	20
– Federal Business Development Bank	13	13
– Commodity-based loans	6	9
– Canadian Dairy Commission	3	7
– National Capital Commission	5	5
Total	108	223
E. Defence	575	611
F. Official Development Assistance	360	360
G. Operations of government		
– Unsolicited Proposals Program	10	20
– Public Works Canada capital deferral	20	20
– Newfoundland prison	7	14
– Conservation and Renewable Energy Offices/National Conservation and Alternative Energy Initiatives	10	9
– Tourism marketing	–	5
– Automated cheque deposit	–	3
– Canada Oil and Gas Lands Administration	2	2
Total	49	73
H. Total expenditure restraint measures	**1,545**	**2,079**

[1] This repayment will be achieved through the operation of the tax system.

[2] There will be a reduction in funding for the Defence Industry Productivity Program of $25 million per year beginning in 1991-92.

Additional initiatives being implemented in this budget include: closing the Conservation and Renewable Energy Offices, terminating the Unsolicited Proposals Program, delaying construction of a new federal prison in Newfoundland, and cutting funds for tourism and the Canada Oil and Gas Lands Administration.

Summary

The total impact of the government's expenditure restraint strategy is shown in Table 3.9. In 1989-90, this restraint will yield savings of $1.5 billion, rising to about $2.5 billion a year when fully implemented. Program spending will decline from 16.7 per cent of gross domestic product in 1988-89 to 16.1 per cent this year and to 15.2 per cent by 1993-94 as a result of the expenditure measures announced in this and in past budgets, coupled with sustained economic growth. Relative to the size of the economy, program spending will be down to levels not observed since the late 1960s.

The Revenue Plan

The declining yield from the tax system experienced since the late 1970s was one of the reasons for the increase in the deficit to 1984-85. This pattern reflected a combination of the various discretionary changes to the tax system since the mid-1970s and the direct and indirect impacts of the 1981-1982 recession.

The discretionary expenditure actions introduced since the fall of 1984, combined with continued economic growth, would not by themselves have ensured year-over-year declines in the deficit. Revenue-increasing actions were also required; the measures introduced since November 1984, together with continued economic growth, have resulted in budgetary revenues increasing as a per cent of GDP from 15.9 per cent in 1984-85 to 17.4 per cent in 1988-89. Owing to the current imbalance of expenditures and revenues, additional measures are being proposed in this budget which are projected to increase the yield from revenues to about 18 per cent by 1993-94.

Tax Measures

The budget proposes tax increases across the range of major revenue sources: sales tax, excise levies, personal income tax, and corporate tax. These are set out in the following sections and described in more detail in the *Budget Papers*.

A major element of the government's revenue strategy is the replacement of the existing manufacturers' sales tax with a new system on January 1, 1991. Sales tax reform will be implemented in a manner consistent with the projected medium-term deficit track.

Sales Tax and the Refundable Sales Tax Credit

Pending the implementation of sales tax reform, the existing rates of federal sales tax will be raised as follows:

- The 18-per-cent rate on tobacco and alcohol increases to 19 per cent April 28, 1989.
- The 12-per-cent general rate increases to 13 1/2 per cent June 1, 1989.
- The 10-per-cent rate on telecommunications services and programming services increases to 11 per cent June 1, 1989.
- The 8-per-cent rate on construction materials and equipment for buildings increases to 9 per cent January 1, 1990.

Since the new sales tax will be implemented on January 1, 1991, the government will not proceed with the interim measures proposed in the February 1988 budget relating to the treatment of marketing and distribution costs and to wholesalers' licences.

The net impact of these increased rates of sales tax and the decision not to proceed with the interim measures is projected to increase revenues by $800 million in 1989-90 and $1.7 billion in 1990-91.

In order to protect low-income Canadians against the impact of these sales tax increases, the refundable sales tax credit for adults will be increased from $70 to $100 in 1989 and to $140 in 1990. The credit for children will be raised from $35 to $50 in 1989 and to $70 in 1990. As well, the income threshold at which the credit begins to be phased out will be increased from $16,000 to $18,000 in 1990. As the refundable sales tax credit is paid through the personal income tax system, personal income tax revenues will be lowered by $135 million in 1989-90 and $465 million in 1990-91. Further enhancements of the credit will accompany sales tax reform in 1991.

Excise Levies

The following changes in excise levies are proposed:

- A 1-cent-per-litre increase in the excise tax on gasoline and aviation gasoline will take effect April 28, 1989, with a further 1-cent-per-litre increase January 1, 1990.
- An additional 1-cent-per-litre increase in the excise tax on leaded gasoline and aviation gasoline will take effect April 28, 1989.
- The rebates to primary producers for federal sales tax on motive fuels, which were to expire on December 31, 1989, will be extended to January 1, 1991, the date of implementation of the new sales tax; the rebates to primary producers for the excise tax on gasoline and diesel fuel will expire as scheduled December 31, 1989.

- A $4-per-carton increase in the excise levies on cigarettes, along with a proportional increase in the excise levies on cigars, will take effect April 28, 1989; a $4-per-200-grams increase in the levies on manufactured tobacco will take effect April 28, 1989, with an additional $1.30-per-200-grams increase October 1, 1989.

These excise levy measures are estimated to increase revenues by about $1.6 billion in 1990-91.

Personal Income Tax

The existing federal surtax on individuals of 3 per cent of basic federal tax will be increased to 5 per cent July 1, 1989. The full-year impact of this measure will be to raise revenues by about $1 billion.

An additional high-income surtax of 3 per cent will be levied on basic federal tax in excess of $15,000, commencing July 1, 1989. The combined result is a surtax of 5 per cent on taxpayers with income up to about $70,000 and 8 per cent above this level. The high-income surtax will generate about $200 million a year.

Several other measures are being introduced that make structural improvements in the personal income tax system, but do not have large revenue impacts:

- Interest income accruing on investments purchased after 1989 will be required to be reported annually.
- Legal expenses incurred in obtaining retiring allowances or pension benefits will be deductible.
- Additional tax assistance will be provided for the working disabled.

Corporate Tax

A significant amount of additional revenue will be raised from the corporate sector through a large corporations tax and through modifications to the existing 3-per-cent surtax. The new tax will be imposed at a rate of 0.175 per cent on the capital employed in Canada in excess of $10 million. The tax will be fully creditable against the corporate surtax. In addition, the base for the existing 3-per-cent corporate surtax will be modified so as to generally raise the effective rate of surtax for smaller companies that are exempt from the new tax.

The large corporations tax and modified surtax will raise additional revenues of $410 million in 1989-90, increasing to about $1 billion in 1990-91. The revenue raised by these measures, in combination with the existing surtax, is equivalent to what would be raised by a corporate surtax of about 10 per cent. The large corporations tax does this, however, in a manner ensuring that all large corporations pay tax.

As a further step in a series of measures taken over the last several years to prevent the transfer of tax losses, the transfer of benefits of accelerated capital cost allowances through leasing will be constrained.

In addition:

- The preferred share dividend tax deduction will be adjusted.
- The payment of corporate tax instalments will be accelerated.
- Medium-sized business will be relieved from having to move to a four-times-per-month remittance of source deductions.
- Rules relating to securities lending and "rental" of dividends will be modified.
- The interest rate on overdue corporate and personal income taxes will be increased to encourage more prompt payment and the interest rate paid on tax refunds will also be increased.

Financing the Unemployment Insurance Program

The Minister of Employment and Immigration recently announced a new labour force strategy that includes restructuring the unemployment insurance program to provide more training and fewer disincentives to work. There is general agreement that a heightened focus on training is needed in Canada to ensure that workers have the skills they need throughout their lives in a rapidly changing world environment. Inconsistencies with Canada's Charter of Rights and Freedoms will be eliminated.

At present, federal government revenues finance regional extended benefits, benefits for fishermen that are in excess of the premiums they pay, and extended benefits to claimants undertaking approved training or participating in job creation projects. The estimated costs of benefits paid by the government were about $3 billion in 1988-89. The remaining costs of the program, including both benefits and administration, amounting to about $9 billion in 1988-89, were financed through employee-employer premiums.

Beginning in 1990, the full cost of the unemployment insurance program will be financed through employee-employer premiums. The government will continue to contribute to the financing of the program in difficult economic times when it is inappropriate to raise premiums and prudent to allow deficits to build in the Unemployment Insurance Account. For example, following the 1981-1982 recession, large deficits were allowed to accumulate in the Account as a result of the government's decision to maintain stability in the unemployment insurance premium rates. These deficits were eliminated gradually over time as the overall performance of the economy improved. To provide for stability in the future and to cushion the impact of the change in financing, the premium rate for employees will be set at $2.25 per $100 of insurable earnings for 1990, 1991 and 1992. This rate is lower than the rate that would be required initially to reflect fully the financing changes.

The financing changes will contribute $1.9 billion to deficit reduction in 1990-91, after taking into account that unemployment insurance contributions are tax creditable and that the government also contributes to unemployment insurance as an employer.

Table 3.10

Fiscal Impact of Revenue Measures Announced in this Budget

	1989-90	1990-91
	(millions of dollars)	
Tax measures		
Federal sales tax rate changes		
General FST	1,140	1,615
Construction materials	40	255
Telecommunications tax	80	110
Tobacco and alcohol	55	70
Withdrawal of interim sales tax measures	–520	–370
Excise levy increases		
Gasoline	360	655
Tobacco	895	970
Personal income tax[1]		
Increase in surtax	590	1,040
High-income surtax	90	160
Increase in refundable sales tax credit	–135	–465
Large corporations tax and modification to surtax	410	970
Other tax measures	265	40
Total tax measures	3,270	5,050
Financing the unemployment insurance program	425	1,900
Total revenue measures	3,695	6,950

[1] In 1990-91, personal income tax revenues will also be affected by the repayment of social transfers. These have been treated as part of the expenditure restraint measures and are included in Table 3.9.

4. The Short-Term Fiscal Outlook: 1988-89 to 1990-91

This chapter presents the government's budgetary position to fiscal year 1990-91. From the peak of $38.3 billion in 1984-85, the annual deficit recorded sizeable year-over-year reductions to 1987-88. The declines in the deficit in this period reflected a combination of fiscal actions and the strength of economic activity. The deficit outlook for 1988-89 remains unchanged from that presented in the February 1988 budget. For 1989-90, the actions taken in this budget do not fully offset the impact of much higher interest rates and, as a result, the deficit rises to $30.5 billion. The measures introduced in this budget, however, return the deficit to a downward track.

The first section highlights the major factors affecting the projected deficit track over the short term and the changes in the deficit projections since the February 1988 budget. Subsequent sections provide more detailed information on the projections for expenditures, revenues, non-budgetary transactions and borrowing requirements.

Factors Affecting the Deficit

In both the June 1987 White Paper on Tax Reform and in the February 1988 budget, the pace of deficit reduction in 1988-89 and 1989-90 was expected to moderate from the significant declines registered in the previous three years. This slowdown reflected a number of factors: the continuing impact of the lower oil and grain prices in 1986 and the related policy initiatives introduced to provide assistance to the agricultural and energy sectors; and the transitional impact of personal and corporate income tax reform.

Economic growth in 1988 turned out to be substantially stronger than had been expected in the February 1988 budget. The unanticipated strength in economic activity had a favourable impact on the underlying tax bases, thereby resulting in higher budgetary revenues relative to that expected in February 1988. However, the stronger economic growth was also accompanied by increasing inflationary pressures arising from the tightening of product and labour markets. This, in turn, led to a substantial rise in interest rates. The impact of the higher interest rates on public debt service charges has largely offset the additional revenues from the stronger economy. The deficit for 1988-89, therefore, is still estimated at $28.9 billion.

Table 4.1

The Economic Projections

	1988	1989	1990
	(percentage change unless otherwise indicated)		
Gross domestic product			
Value	8.9	7.7	4.8
Price	4.2	4.5	3.1
Volume	4.5	3.0	1.7
Consumer price index	4.1	4.8	4.4
Employment	3.2	1.7	0.7
Unemployment rate (per cent fourth quarter level)	7.7	8.2	8.5
90-day commercial paper rate (per cent)	9.7	12.0	10.1

Note: For details see *Canada's Economic Prospects in the 1990s: Achieving Sustained Economic Growth.*

The compounding effect of these higher interest rates on debt servicing costs results in a significant increase in public debt charges in 1989-90. The impact of the higher level of gross domestic product in nominal terms in 1988 and 1989, coupled with the discretionary actions announced in this budget, do not totally offset the increase in public debt charges. As a result, the deficit in 1989-90 rises to $30.5 billion. Thereafter, the discretionary actions in this budget and the impact of lower interest rates once again put the deficit on a downward track (see Table 4.2).

Table 4.2

Summary Statement of Transactions

	1988-89[1]	1989-90[2]	1990-91[2]
	(billions of dollars unless otherwise indicated)		
Budgetary transactions			
Budgetary expenditures			
Program expenditures	100.0	103.5	109.0
Public debt charges	33.0	39.4	39.8
Total expenditures	133.0	142.9	148.8
Budgetary revenues	104.1	112.4	120.8
Deficit	28.9	30.5	28.0
Percentage of GDP	4.8	4.7	4.1
Non-budgetary transactions	6.9	10.0	10.4
Financial requirements[3]	22.0	20.5	17.7
Percentage of GDP	3.7	3.2	2.6
Net public debt	321.1	351.6	379.6
Percentage of GDP	53.6	54.5	56.3

Note: Figures may not add due to rounding.

(1) Estimate.
(2) Forecast.
(3) Excluding foreign exchange transactions.

Changes to the Deficit Since the February 1988 Budget

The deficit estimate for 1988-89 remains unchanged from the February 1988 budget. The deterioration in the fiscal situation in 1989-90 primarily reflects the upward revision to the interest rate outlook. Higher unemployment insurance benefits account for most of the increase in program spending, reflecting increases in both average benefits and in the number of beneficiaries. These developments are partially offset by higher revenues resulting from the higher expected level of gross domestic product and the revenue-raising measures introduced in this budget.

Table 4.3

Changes to the Deficit Since the February 1988 Budget

	1988-89	1989-90
	(billions of dollars)	
February 1988 budget deficit	28.9	28.6
Impact of economic and discretionary changes on the deficit		
Budgetary revenues	−0.8	−6.1
Program expenditures	−0.2	1.6
Public debt charges	0.9	6.4
Net impact on deficit	–	1.9
April 1989 budget deficit	28.9	30.5

Note: Figures may not add due to rounding.

(−) denotes a reduction in the deficit.
(+) denotes an increase in the deficit.

The Expenditure Plan to 1990-91

This section provides an overview of the government's expenditure plan from 1988-89 to 1990-91. Details of budgetary expenditures are set out by type of payment in Table 4.4.

Public debt charges are extremely sensitive to changes in interest rates owing to the large stock of debt. These charges, the largest single component of budgetary expenditures, accounted for over one-half of the expected increase in budgetary expenditures in 1988-89, and will account for nearly two-thirds of the increase in budgetary expenditures in 1989-90. Thereafter, lower interest rates are projected to substantially reduce the growth in public debt charges.

Program spending is estimated to have increased by 3.6 per cent in 1988-89, less than the rate of inflation and down from the 7.6 per cent growth rate experienced in 1987-88. Much of the slowdown in the growth of program spending is attributable to the timing of payments to farmers and higher lapses in spending on government operations. The expenditure reductions announced in this budget restrain the growth in program spending over the next two fiscal years and into the medium term.

Transfers to persons are largely demand-driven, reflecting changes in the underlying population bases and the economy. In both 1989-90 and 1990-91, unemployment insurance program payments and elderly benefits account for most of the increase.

Transfers to other levels of government advanced by 13.1 per cent in 1988-89, due largely to much higher equalization payments. The impact on the equalization formula of the robust growth in overall provincial revenues was to increase payments under this program, both for 1988-89 and prior years. Although equalization entitlements are projected to increase by about 5 per cent in both 1989-90 and 1990-91, cash payments are projected to be unchanged in 1989-90. This is due to the inclusion of the large prior-years' payment in 1988-89. Cash transfers under Established Programs Financing are also projected to remain restrained in 1989-90. Although entitlements are expected to increase faster than inflation, stronger growth in the value of the tax points restrains the cash payments under this program.

Developments in the agricultural sector account for most of the year-to-year variations in major subsidy and transfer payments. The expenditure restraint measures announced in this budget impact on the payments to Crown corporations, defence and Official Development Assistance.

The costs of government operations in 1989-90 are $0.5 billion lower than in 1984-85, implying a decline in real terms of over 20 per cent. Thereafter, the cost of government operations is expected to increase less than inflation.

The reserves-net-of-lapse category is the difference between the reserves built into the expenditure framework to handle contingencies and the anticipated lapsing of appropriated funds. Reserves are necessary to provide a margin for changed economic circumstances and contingencies. They provide a measure of flexibility throughout the year. The reserves are not allocated until their ultimate use has been determined.

Table 4.4

Budgetary Expenditures by Type of Payment

	1987-88[1]	1988-89[2]	1989-90[3]	1990-91[3]
	(millions of dollars)			
A. Transfers to persons: of which	28,783	30,025	32,585	34,360
Payments under the unemployment insurance program	10,487	10,925	11,930	12,725
Old age security benefits	14,349	15,280	16,395	17,645
Family allowances	2,564	2,600	2,610	2,645
B. Transfers to other levels of government: of which	21,519	24,340	24,010	25,180
Established Programs Financing	8,800	8,905	9,140	9,660
Equalization	6,386	7,300	7,295	7,680
Canada Assistance Plan	4,246	4,595	4,780	5,000
C. Major subsidies and transfers	11,477	11,220	10,515	10,230
D. Major payments to Crown corporations	5,784	4,410	4,740	4,685
E. Defence	10,769	11,075	11,210	11,995
F. Official Development Assistance	2,599	2,780	2,445	2,660
G. Operations of government	15,577	16,150	16,975	17,545
H. Reserves net of lapse	–	–	1,020	2,325
I. Program expenditures	96,507	100,000	103,500	108,980
J. Public debt charges	29,028	33,000	39,400	39,820
K. Total budgetary expenditures	125,535	133,000	142,900	148,800

	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
	(percentage change)			
A. Transfers to persons: of which	3.7	4.3	8.5	5.4
Payments under the unemployment insurance program	0.4	4.2	9.2	6.7
Old age security benefits	6.7	6.5	7.3	7.6
Family allowances	1.2	1.5	0.4	1.2
B. Transfers to other levels of government: of which	3.9	13.1	−1.4	4.9
Established Programs Financing	−0.4	1.2	2.6	5.7
Equalization	10.7	14.3	−0.1	5.3
Canada Assistance Plan	4.8	8.2	4.0	4.6
C. Major subsidies and transfers	17.2	−2.2	−6.3	−2.7
D. Major payments to Crown corporations	23.8	−23.7	7.4	−1.1
E. Defence	7.8	2.8	1.2	7.0
F. Official Development Assistance	15.2	7.0	−12.2	8.8
G. Operations of government	7.0	3.6	5.2	3.4
H. Program expenditures	7.6	3.6	3.5	5.3
I. Public debt charges	8.9	13.7	19.4	1.1
J. Total budgetary expenditures	7.9	5.9	7.4	4.1

[1] Actual.
[2] Estimate.
[3] Forecast.

Comparison of Expenditures with the February 1988 Budget

Table 4.5 compares current projections of federal budgetary expenditures with those of the February 1988 budget. Nearly all of the increase is due to higher public debt charges, reflecting interest rate developments. Public debt charges were up by nearly $1 billion in 1988-89 and are projected to be up by $6.4 billion in 1989-90. The increase in program spending in 1989-90 is primarily attributable to higher payments under the unemployment insurance program, payments to farmers affected by the drought in 1988, and increased equalization transfers. These three areas of spending accounted for $2.1 billion of the total increase in program spending. Actions to reduce expenditures announced in this budget will lower program spending in 1989-90.

Table 4.5

Changes to Budgetary Expenditures Since the February 1988 Budget

	1988-89	1989-90
	(billions of dollars)	
February 1988 budget level	132.3	135.2[1]
Changes due to economic and other factors		
Program spending	−0.2	2.7
Public debt charges	0.9	6.4
Changes due to policy actions		−1.5
April 1989 budget level	133.0	142.9

Note: Figures may not add due to rounding.

[1] Adjusted to exclude the $300 million reduction announced in the February 1988 budget. This reduction is included in the discretionary actions taken in this budget.

The Revenue Outlook to 1990-91

Table 4.6 presents the budgetary revenue projections by major category to 1990-91.

Table 4.6

Budgetary Revenue Projections

	1987-88[1]	1988-89[2]	1989-90[3]	1990-91[3]
	(millions of dollars)			
Personal income tax	45,125	45,800	50,455	55,110
Corporate income tax	10,878	12,000	13,700	14,640
Unemployment insurance contributions	10,425	11,235	10,655	12,380
Sales taxes	12,927	15,820	17,200	18,320
Excise taxes and duties	10,014	10,220	11,560	12,210
Other revenues	8,083	9,025	8,830	8,140
Total budgetary revenues	97,452	104,100	112,400	120,800
	(percentage change from previous year)			
Personal income tax	19.1	1.5	10.2	9.2
Corporate income tax	10.0	10.3	14.2	6.9
Unemployment insurance contributions	9.1	7.8	−5.2	16.2
Sales taxes	8.0	22.4	8.7	6.5
Excise taxes and duties	10.3	2.1	13.1	5.6
Other revenues	9.0	11.7	−2.2	−7.8
Total budgetary revenues	13.6	6.8	8.0	7.5

[1] Actual.
[2] Estimate.
[3] Forecast.

The slower growth of budgetary revenues in 1988-89 is attributable largely to the timing and impact of the fiscal and cash management initiatives undertaken in recent budgets and to personal and corporate income tax reform. Relative to the size of the economy, budgetary revenues are expected to increase over the next two years, reflecting primarily the revenue actions taken in this budget.

Despite strong growth in employment and personal incomes in 1988, personal income tax revenues increased by only 1.5 per cent in 1988-89. This slowdown largely reflected the impact of the reductions in personal income taxes associated with income tax reform. In addition, the year-over-year growth rate was dampened by the inclusion in the 1987-88 results of the $1.2 billion one-time increase in personal income tax revenues associated with the January 1988 source deduction acceleration initiative.

Over the next two years, personal income tax revenues are projected to rebound. This growth will result from the projected expansion in the underlying tax base, combined with the ongoing impact of measures proposed in previous budgets and in this budget.

In 1988-89, corporate income tax revenues increased by about 10 per cent, reflecting the strength in corporate profits and the impact of corporate income tax reform. Previous base-broadening measures, together with the large corporations tax and the acceleration of corporate tax instalments proposed in this budget, will result in corporate tax collections increasing by about 14 per cent in 1989-90.

With the unemployment insurance premium rate in 1988 unchanged from the previous year, increases in employment and maximum insurable earnings contributed to the nearly 8-per-cent increase in unemployment insurance contributions in 1988-89. Unemployment insurance contributions are projected to decline in 1989-90, owing to a reduction in the 1989 employer and employee premium rates. The budget proposal to restructure the financing of the unemployment insurance program contributes to the large projected increase in unemployment insurance contributions in 1990-91.

In 1988-89, federal sales tax revenues increased by over 22 per cent. About half was attributable to the acceleration of remittances from large firms. This measure, which was introduced to assist with deficit management during the implementation of income tax reform, affected companies' cash flow only and had no direct effect on consumers. The extension of the federal sales tax to telecommunication services, together with continued strength in consumer and business spending, accounted for the rest of the increase. Although the growth in sales tax revenues is projected to slow over the next two years, it will continue to exceed the rate of growth of the economy. This outlook reflects the impact of the increases in the federal sales tax rates proposed in this budget.

The main components in the category of excise taxes and duties are customs import duties, motive fuel excise taxes and excise levies on tobacco and alcohol products. The increases in the excise levies on tobacco products and changes to the gasoline excise tax proposed in this budget account for the projected growth in excise taxes and duties in 1989-90. In 1990-91, the growth in excise taxes and duties is projected to moderate as the impact of the measures proposed in this budget are offset in part by the loss of customs import duties associated with the phase-in of the Canada-United States Free Trade Agreement.

The category "other revenues" is comprised of non-resident withholding taxes, miscellaneous indirect taxes, return on investments and other non-tax revenues. In 1988-89, the flow of revenues from these sources increased by almost 12 per cent. Higher non-resident withholding taxes resulting from substantially higher dividend payments to non-residents, as well as increased interest income on foreign exchange reserves, underlie the strength in other revenues in 1988-89. Over the next two years, the level of other revenues is projected to decline largely as a result of the projected downward movement in interest rates.

Comparison of Revenues With the February 1988 Budget

Table 4.7 compares the current projections for federal government revenues with those contained in the February 1988 budget. The changes between the two projections are divided into those attributable to the policy actions taken in this budget and those due to changes in the economic environment.

Table 4.7

Changes to Budgetary Revenues Since the February 1988 Budget

	1988-89	1989-90
	(millions of dollars)	
February 1988 budget level	103,305	106,310
Changes due to economic and other factors		
Personal income tax	390	2,395
Corporate income tax	–	−570
Unemployment insurance contributions	635	−5
Sales taxes	−930	−330
Excise taxes and duties	115	250
Other revenues	585	655
Sub-total	795	2,395
Changes due to policy actions[1]		
Unemployment insurance premiums		425
Increase in surtax		590
High-income surtax		90
Increase in refundable sales tax credit		−135
Large corporations tax		410
Sales and excise tax		2,050
Other revenue measures		265
Sub-total		3,695
Total changes	795	6,090
April 1989 budget level	104,100	112,400

[1] The revenue projections beyond 1989-90 will also be affected by the repayment of social transfers. This initiative results in the repayment of old age security and family allowance benefits by higher-income Canadians.

In 1988, the Canadian economy expanded at a pace much faster than anticipated in the February 1988 budget. Consequently, although economic growth is expected to slow in 1989, personal income and thus personal income tax receipts are higher than were forecast in the February 1988 budget.

Although corporate profits were higher in 1988 than expected in the February 1988 budget, corporate income tax collections were unchanged in 1988-89 as the application of unused losses and deductions resulted in higher tax refunds. Slower growth in corporate profits, due in part to higher interest costs, account for the lower collections in 1989-90.

Unemployment insurance contributions are higher in 1988-89 primarily because of the stronger growth in employment and earnings, and adjustments relating to taxation year 1987.

The lower level of sales taxes in 1988-89 is attributable mainly to the timing of reporting receipts at year end. Revenues expected to be recorded in 1988-89 were in fact recorded in 1987-88. Slower economic growth in the latter part of 1989 and continued erosion of the sales tax base contribute to the lower level of sales tax revenues in 1989-90, relative to the February 1988 budget forecast.

The higher levels of excise taxes and duties in 1988-89 and 1989-90 reflect mainly the ongoing impact of the strong Canadian economy in 1988, particularly on customs import duties. Higher-than-expected interest and dividend payments to non-residents and interest income on foreign exchange reserves contributed to the higher level of other revenues.

The initiatives introduced in this budget contribute substantially to the increase in revenues in 1989-90 relative to the projections made in February 1988. The direct impact of these actions is to increase budgetary revenues by $3.7 billion in 1989-90. Changes to the economic environment, together with the policy actions taken in this budget, result in budgetary revenues about $6.1 billion higher in 1989-90 relative to the level forecast in the February 1988 budget.

Factors Affecting Financial Requirements

The government's net financial requirements reflect not only budgetary revenues and expenditures, but also non-budgetary transactions. These include loans, investments and advances, specified purpose accounts, and other transactions. Non-budgetary transactions have normally provided the government with a net source of funds, thereby lessening the extent to which the government has had to borrow on financial markets.

The underlying principle of classification between budgetary and non-budgetary transactions is that transactions changing the net indebtedness of the government are classified as budgetary, while transactions involving the receipt of offsetting financial assets or the creation of liabilities are non-budgetary. These include loans to Crown corporations and third parties. In addition, the government maintains a

number of trust accounts that are held for third parties, such as the pension accounts of federal government employees. Other non-budgetary transactions include accounting adjustments to convert certain budgetary transactions which are recorded on an accrual basis to a cash basis. These include interest accounts, accounts payable, cash-in-transit and outstanding cheques.

As indicated in Table 4.8, funds generated by non-budgetary transactions are estimated at $6.9 billion in 1988-89. They are projected to increase to about $10 billion in both 1989-90 and 1990-91. The specified purpose accounts, reflecting the build-up in federal employees' pension accounts, are expected to continue to be the major sources of these funds. In 1988-89, retroactive payments to provinces under the Provincial Tax Collection Agreements Account for taxation year 1987 dampened the source of funds in the Specified Purpose Accounts.

Table 4.8

Non-Budgetary Transactions

	1988-89[1]	1989-90[2]	1990-91[2]
	(billions of dollars)		
Loans, investments and advances	0.1	0.6	0.6
Specified Purpose Accounts	5.4	7.9	8.1
Other transactions	1.4	1.5	1.7
Non-budgetary transactions	6.9	10.0	10.4

Note: Figures may not add due to rounding.
[1] Estimate.
[2] Forecast.

Financial Requirements and Borrowing Authority

The amount of borrowing authority requested from Parliament for any given fiscal year has traditionally been tied to the financial requirements forecast for that year. The actual level of borrowing is also influenced by foreign exchange transactions that cannot be accurately forecast.

For 1989-90, the government will be seeking borrowing authority in the amount of $21.8 billion to cover projected financial requirements of $20.5 billion and Exchange Fund earnings of $1.3 billion.[2] The request for borrowing authority to cover Exchange Fund earnings reflects the fact that these earnings have grown substantially in recent years in conjunction with the increase in foreign reserves.

[2] The Exchange Fund earnings are related to the investment income from Canada's foreign exchange holdings – principally in the form of U.S. dollar-denominated assets. Since these earnings are in foreign currency, they increase the reported level of foreign exchange holdings but do not reduce financial requirements even though they are reported in the public accounts as budgetary revenues.

A $3.0 billion borrowing authority reserve will be sought to provide for flexibility in managing foreign exchange transactions excluding Exchange Fund earnings.

In March 1989, the government borrowed $750 million pursuant to Section 47 of the Financial Administration Act. These borrowings must be refinanced in 1989-90. Thus, additional statutory borrowing authority to refinance these borrowings must be included, bringing the total authority requested from Parliament to $25.6 billion.

Table 4.9

Borrowing Requirements

	1989-90
	(billions of dollars)
Financial requirements (excluding foreign exchange transactions)	20.5
Exchange Fund earnings	1.3
Reserve	3.0
Total	24.8
Replenishment of Section 47	0.8
Total borrowing authority requested	25.6

5. The Medium-Term Fiscal Projections: Controlling the Public Debt

This chapter examines the fiscal projections to 1993-94. The projections, shown in Table 5.1, are based on the medium-term economic assumptions described in the budget document entitled *Canada's Economic Prospects in the 1990s: Achieving Sustained Economic Growth*. The fiscal projections do not incorporate the replacement of the federal sales tax with a new sales tax in 1991. Sales tax reform is an essential element in the government's tax policy strategy. It will be implemented in a manner consistent with the projected medium-term deficit track.

Since 1984, the government has implemented expenditure and revenue policies designed to stabilize the debt-to-GDP ratio through deficit reduction. The policies adopted in this budget consolidate and build on the gains made since 1984. The goal of the government's fiscal strategy is to reduce the growth of the public debt to below the growth of the economy and to provide the private sector with an economic environment supportive of increased economic efficiency, improved international competitiveness and sustained economic growth.

Medium-term projections, by their very nature, are subject to considerable uncertainty. A better or worse economic outcome abroad would affect Canada's economic performance and impact on the fiscal projections. For example, in the past, large unanticipated movements in the international prices of oil and grain have adversely affected the deficit.

Table 5.1 provides a summary of the evolution of key fiscal indicators over the medium term.

Table 5.1

Key Fiscal Indicators Over the Medium Term

	1984-85[1]	1988-89[2]	1989-90[3]	1993-94[3]
		(billions of dollars)		
Budgetary expenditures				
Program expenditures	86.8	100.0	103.5	122
Public debt charges	22.5	33.0	39.4	39
Total	109.2	133.0	142.9	161
Budgetary revenues	70.9	104.1	112.4	146
Budgetary deficit	38.3	28.9	30.5	15
Financial requirements[4]	29.8	22.0	20.5	3
Net public debt	199	321	352	440
		(percentage of GDP)		
Budgetary expenditures				
Program expenditures	19.5	16.7	16.1	15.2
Public debt charges	5.0	5.5	6.1	4.9
Total	24.6	22.2	22.2	20.0
Budgetary revenues	15.9	17.4	17.4	18.2
Budgetary deficit	8.6	4.8	4.7	1.9
Financial requirements[4]	6.7	3.7	3.2	0.3
Net public debt	44.8	53.6	54.5	54.7

Note: Figures may not add due to rounding.

[1] Actual.
[2] Estimate.
[3] Forecast.
[4] Excluding foreign exchange transactions.

Public Debt Relative to GDP Stabilizes in 1990-91 and Declines Over the Medium Term (Charts 5.1 and 5.2)

The actions taken in this budget are designed first to stabilize and then to lower the debt-to-GDP ratio. It stabilizes at just over 56 per cent of GDP in 1990-91. The ratio is projected to decline over the medium term, the first decline since 1974-75.

Chart 5.1

Gross Domestic Product and Net Public Debt

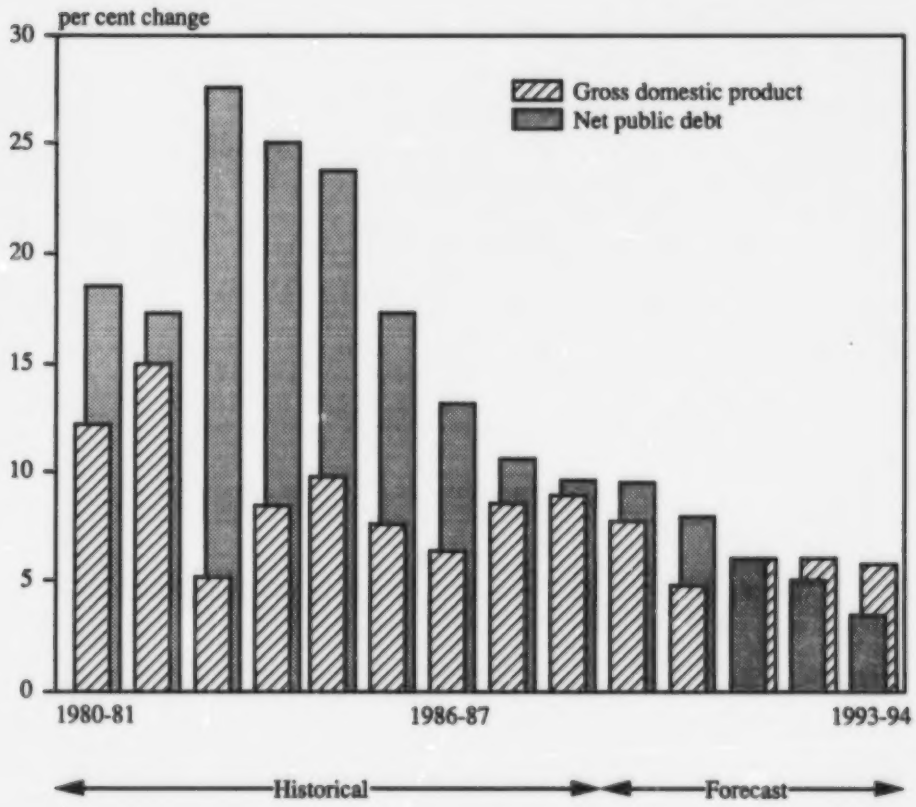


Chart 5.2

The Debt-to-GDP Ratio: 1980-81 to 1993-94

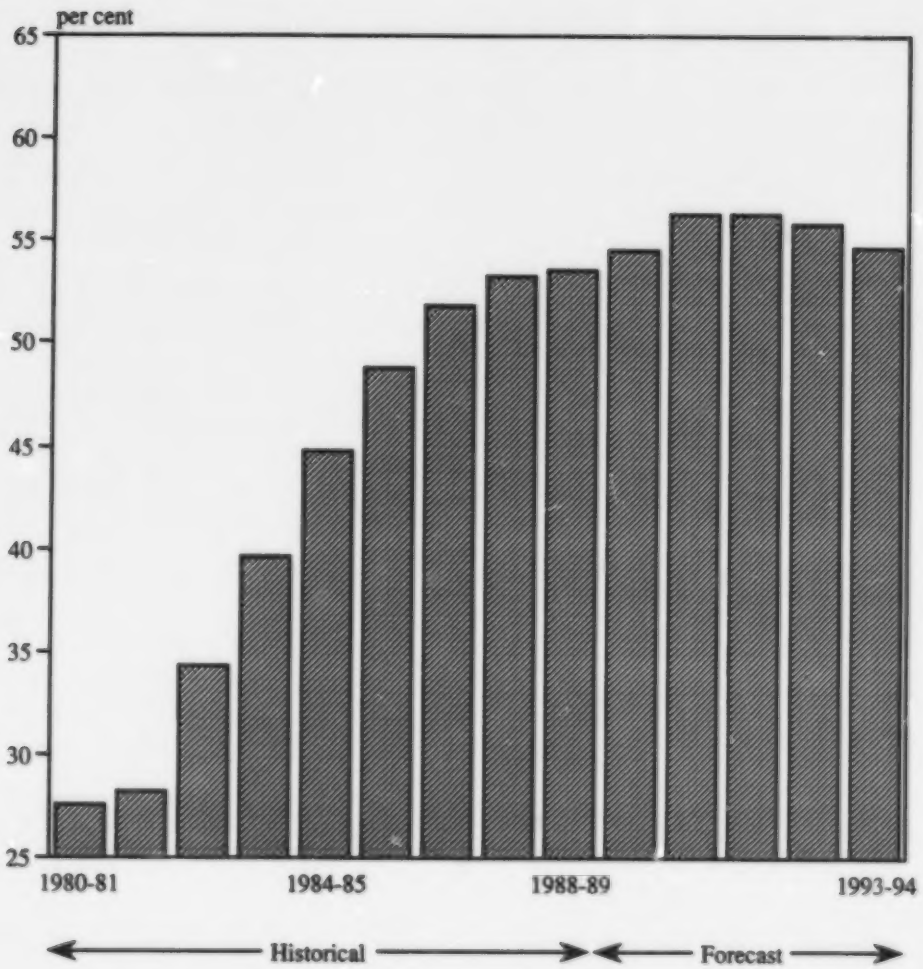
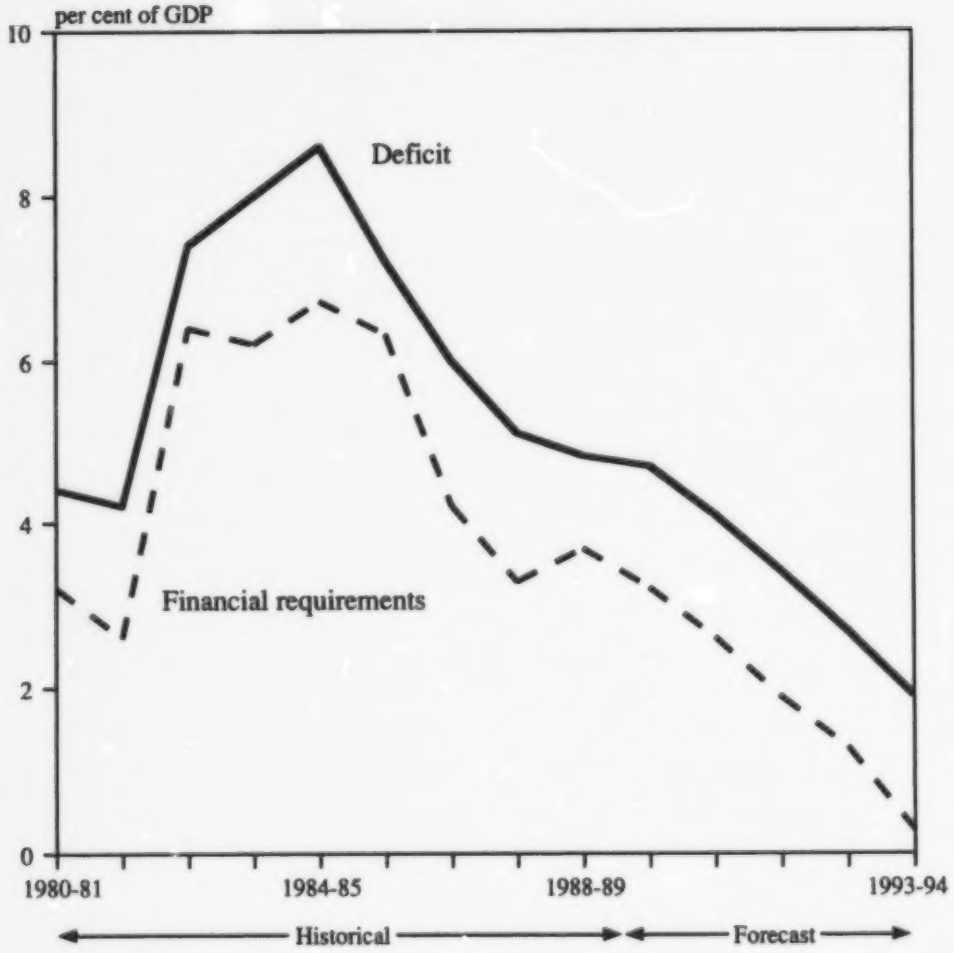


Chart 5.3

**The Deficit and Financial Requirements*
1980-81 to 1993-94**



* Excluding foreign exchange transactions.

The Budgetary Deficit Declines to $15 billion by 1993-94 (Chart 5.3)

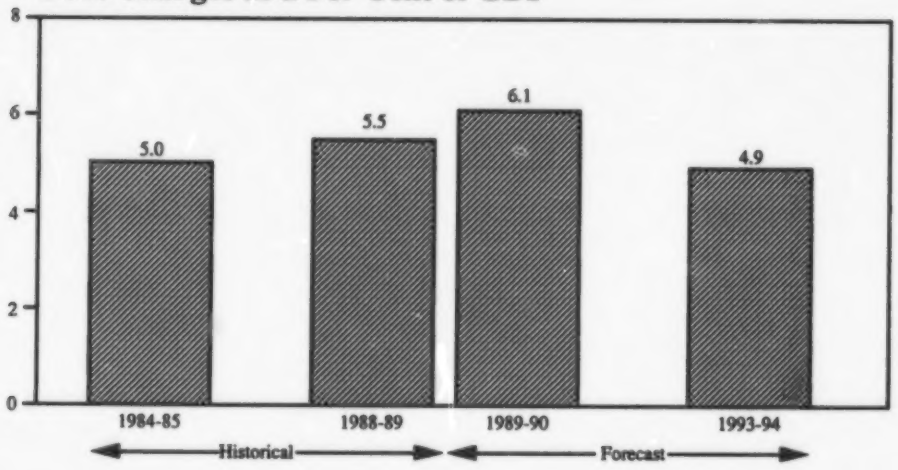
Debt stability is accomplished by implementing a deficit reduction plan that cuts the annual deficit in half over the period of the fiscal plan, lowering it to $15 billion by 1993-94. Relative to GDP, the deficit, which has already declined from its peak of 8.6 per cent in 1984-85 to 4.7 per cent in 1989-90, will decline to less than 2 per cent by 1993-94.

Financial Requirements are in Balance by 1993-94 (Chart 5.3)

Financial requirements also decline steadily over the medium term, from 6.7 per cent of GDP in 1984-85 to 0.3 per cent by 1993-94 – the lowest level since 1969-70. Financial requirements represent the extent to which the government has to borrow in capital markets. This more closely parallels the definition of deficits used in both the United States and the United Kingdom. Thus, on this basis, Canada would be close to a balanced-budget position by the end of the fiscal planning period.

Chart 5.4

Debt Charges as a Per Cent of GDP



The Burden of the Debt is Reduced (Charts 5.4, 5.5 and 5.6)

Continuing high interest rates and a rising stock of debt result in higher public debt charges through 1990-91. Reductions in subsequent years are a result of deficit reduction measures and a projected decline in interest rates. The burden of the debt is reduced in the medium term as public debt charges decline in absolute terms and relative to GDP, budgetary expenditures and budgetary revenues.

Chart 5.5

Debt Charges as a Per Cent of Budgetary Expenditures

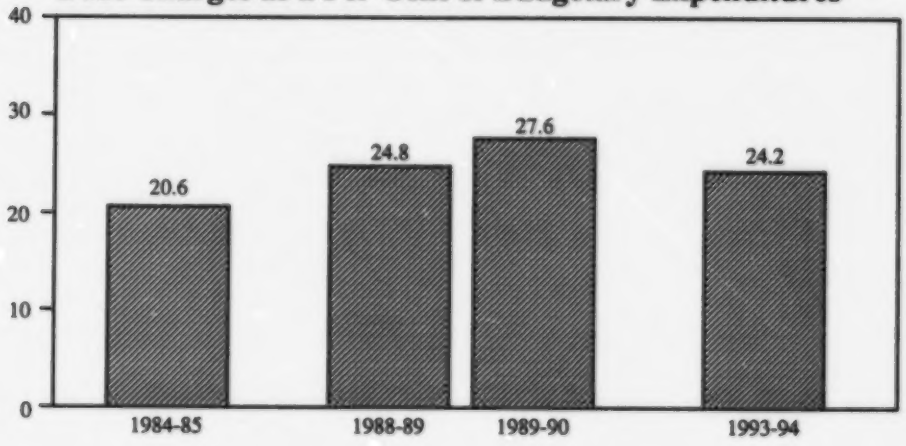
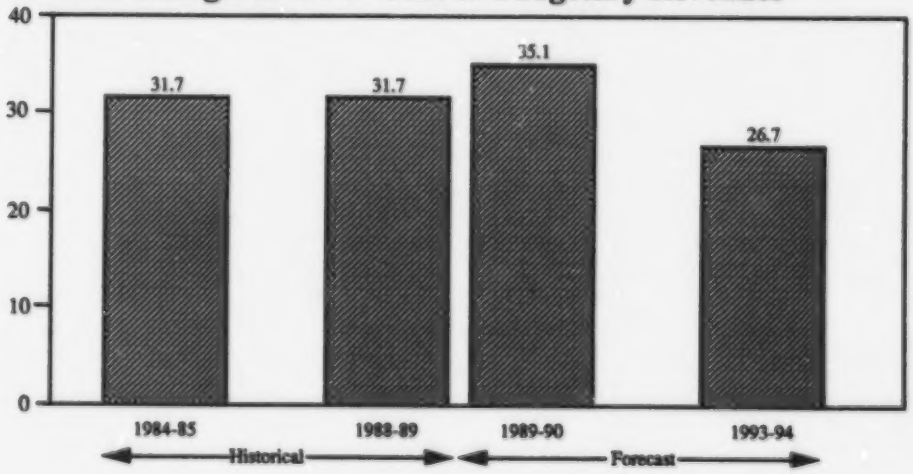


Chart 5.6

Debt Charges as a Per Cent of Budgetary Revenues

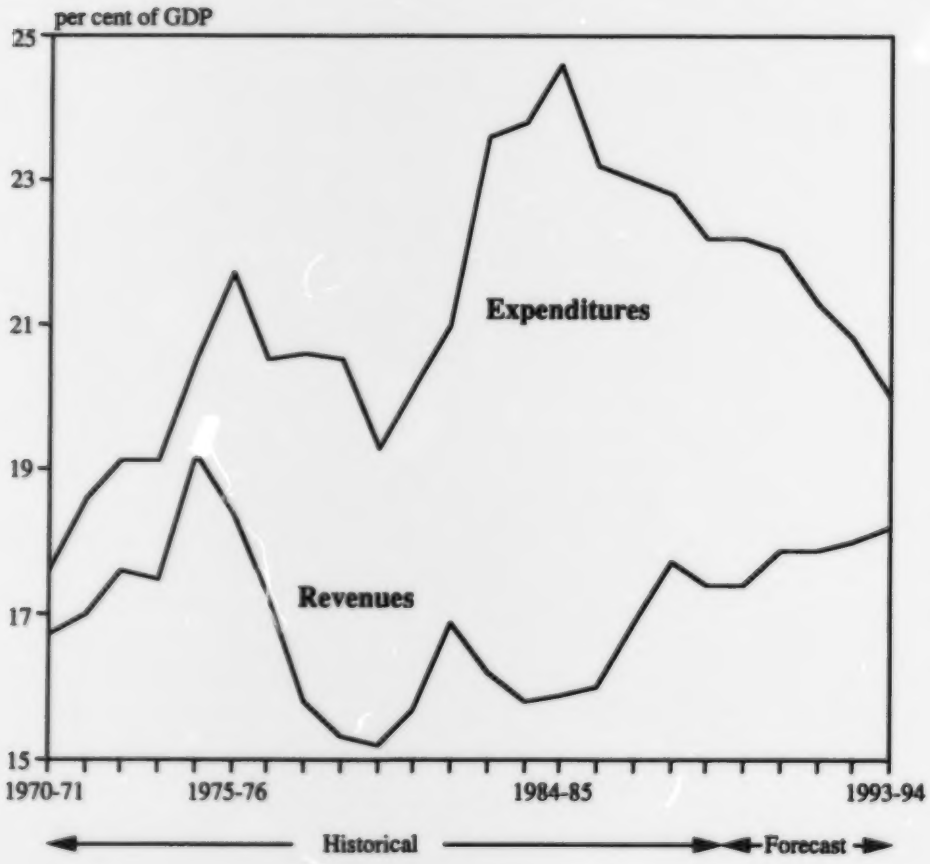


Relative to GDP Budgetary Revenues Rise while Total Expenditures Fall (Chart 5.7)

Revenues increase from approximately 16 per cent of GDP in 1984-85 to just over 18 per cent of GDP in 1993-94. Total budgetary expenditures fall steadily, relative to GDP, from 24.6 per cent in 1984-85, to 20 per cent in 1993-94, the lowest ratio since 1979-80.

Chart 5.7

Budgetary Revenues and Budgetary Expenditures 1970-71 to 1993-94

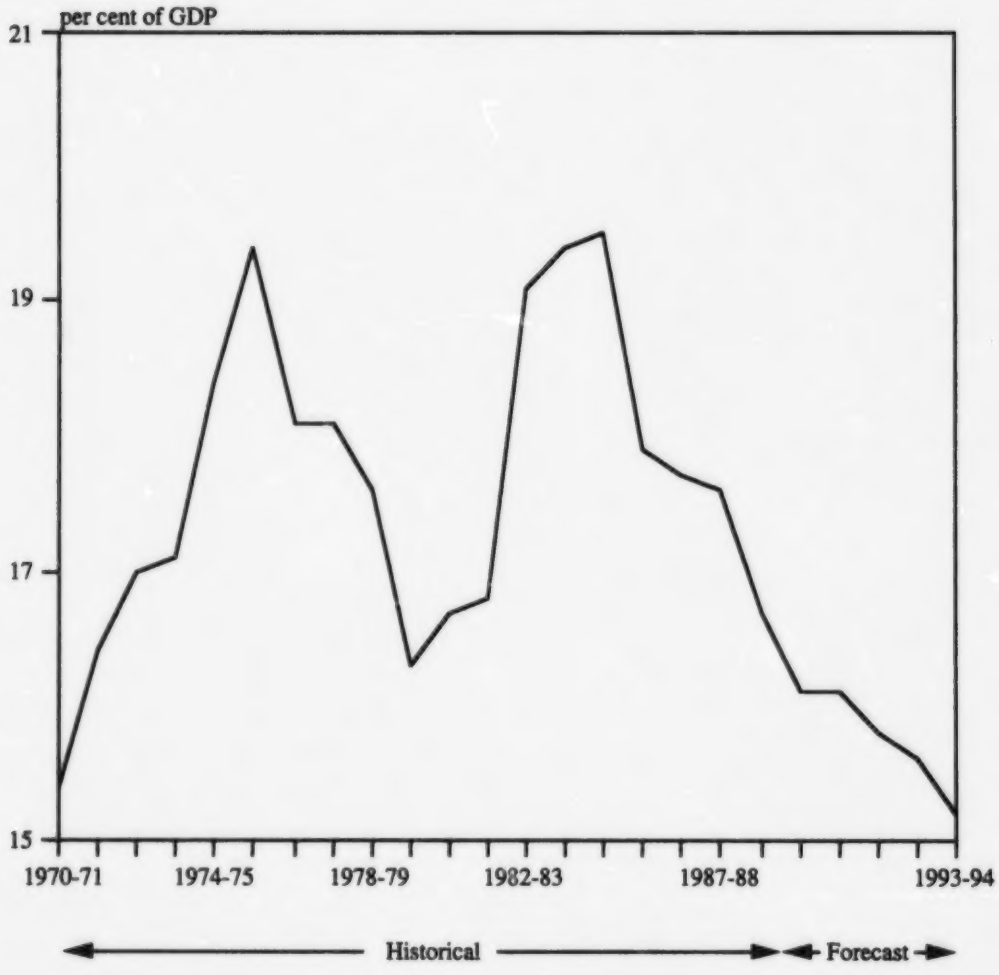


Program Expenditures Relative to GDP Fall Steadily (Chart 5.8)

An important part of debt control over the medium term is restraint in the growth of program expenditures. Program expenditures, relative to GDP, fall from 19.5 per cent in 1984-85 to just over 15 per cent in 1993-94, the lowest ratio since 1969-70.

Chart 5.8

Program Expenditures
1970-71 to 1993-94

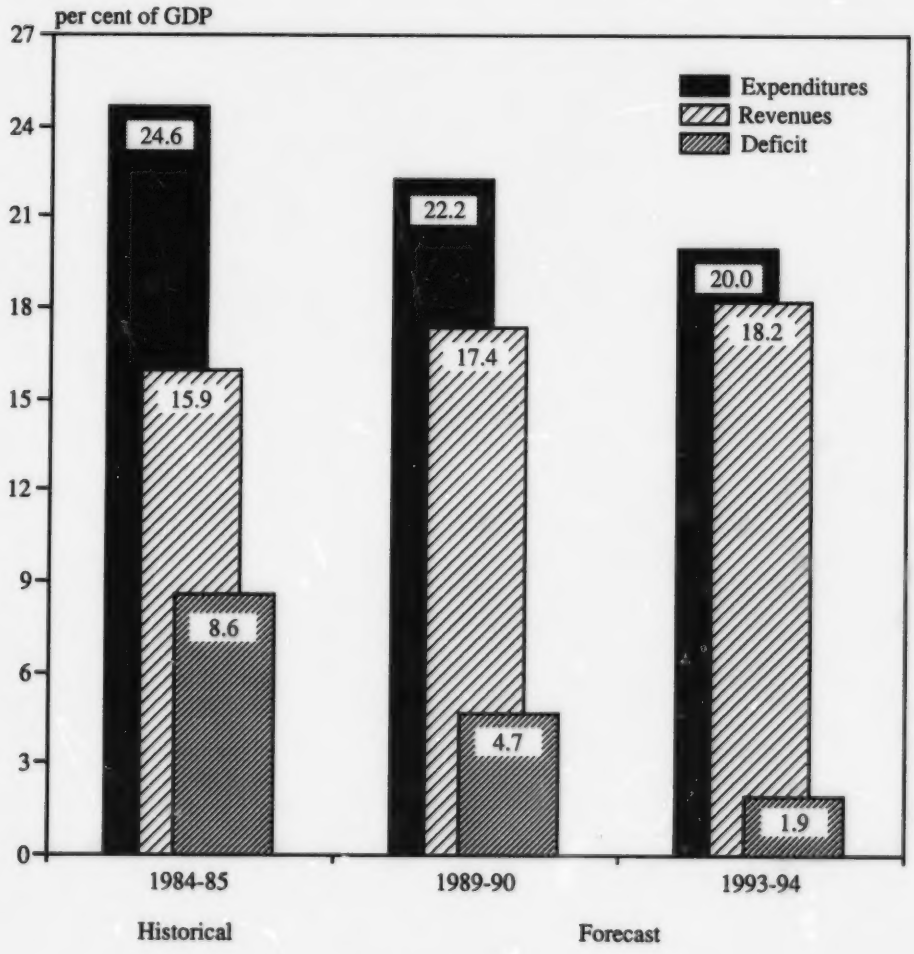


Expenditure and Revenue Measures Contribute to Deficit Reduction (Chart 5.9)

The budgetary deficit is reduced by 6.7 percentage points of GDP between 1984-85 and 1993-94, to 1.9 per cent, the lowest level since 1974-75. Both expenditure restraint and revenue increases contribute. Expenditures, as a per cent of GDP, fall 4.6 percentage points over the nine-year period while revenues rise 2.3 percentage points.

Chart 5.9

Expenditures, Revenues and Deficit Relative to GDP 1984-85, 1989-90 and 1993-94



Annexes

Introduction and Overview

This section contains seven annexes that provide background material on government deficits, expenditures, revenues and debt. In addition, a number of historical fiscal tables are included at the end of this section for reference. The information is provided as an extension of the fiscal presentation presented in Chapters 1 to 5 of this document.

Much of the information in these annexes is presented on the basis of the Canadian income and expenditure accounts (CIEA) accounting framework often referred to as the national accounts. The national accounts treatment of the government sector has a number of important attributes. First, the national accounts measure current income and production and represent the most widely used indicator of current economic activity. Second, the national accounts framework facilitates aggregation and comparison of the fiscal positions of the various levels of government – federal, provincial, local, hospitals and the Canada and Quebec Pension Plans. Finally, the national accounts system is the most widely used system for comparing budget balances among industrial countries. Under the auspices of the United Nations and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), government budget balances for member countries have been brought within the framework of the United Nations' national accounts system on which the CIEA are based.

Annex 1 presents the federal government's fiscal projections on a national accounts basis. The major conceptual differences between the national and public accounts are discussed and the fiscal projections on the two accounting systems are reconciled. The national accounts deficit is considerably lower than the public accounts budgetary deficit, principally reflecting the inclusion of superannuation accounts in the national accounts universe. The two deficit measures tend to move in tandem, however, and the substantial progress made in reducing the budgetary deficit in recent years is mirrored in the decline in the national accounts deficit.

Annex 2 reviews fiscal developments and prospects for the total government sector in Canada. The total government sector consists of the federal government, the provincial-local sector including hospitals (PLH) and the Canada and Quebec Pension Plans. Since the mid-1980s the total government sector deficit has declined appreciably – in large measure reflecting developments at the federal government level. Deficits are expected to rise in 1989, largely because of higher debt interest payments, but the combination of the fiscal measures in this budget and restraint by provinces results in ongoing reductions in deficits and the growth of government sector debt in 1990 and beyond. Debt servicing costs vary greatly across provinces but the federal debt interest ratio is well above those of all provinces.

Annex 3 presents fiscal comparisons among the Group of Seven (G-7) – the major countries of the OECD. The G-7 comparisons, which are done on a national accounts basis, demonstrate that central and total government deficits in Canada increased much more rapidly than the respective G-7 averages in the first half of the 1980s. The progress in deficit reduction in Canada over the period since 1984 has resulted in a substantial improvement in Canada's relative deficit situation. Deficits are projected to rise in Canada relative to the G-7 in 1989, but to improve considerably in 1990. A comparison of federal government fiscal developments in Canada and the United States is also provided on a public accounts basis. This comparison shows that the two countries' deficit and debt levels are broadly similar relative to economic activity.

Annex 4 presents a discussion of the conditions required to stabilize the debt-to-GDP ratio. A key determinant of stability in the debt-to-GDP ratio is the primary budget balance – the budget balance excluding net public debt charges. In the current circumstance with interest rates in excess of economic growth rates a primary budget surplus is required to stabilize the debt-to-GDP ratio. Growing primary surpluses in 1990 and beyond result in stability of the debt-to-GDP ratio in 1990-91 and in declines in the debt ratio over the medium term.

Annex 5 discusses two additional measures of the federal government's fiscal position: the structural balance – the budget balance adjusted for cyclical economic influences; and, the primary structural balance – the structural balance excluding net interest payments. At current rates of capacity utilization, the budgetary deficit can be characterized as entirely structural. Examination of the evolution of the structural balance and the primary structural balance, by excluding the influence of cyclical factors and net interest payments on the deficit, illustrates the extent of the effects of discretionary measures taken to reduce the deficit and control the growth of debt.

Annex 6 examines the sensitivity of the federal government's budget balance to changes in key economic variables. These rule-of-thumb estimates indicate the degree of sensitivity of the fiscal balance to changes in real output and to changes in interest rates. The analysis indicates that the federal government's fiscal position is particularly sensitive to movements in interest rates given the large outstanding stock of debt. This is one of the fundamental reasons for pursuing debt control.

Annex 7 reports on the government's debt operations.

Annex 1

The Fiscal Projections on a National Accounts Basis

This annex presents the fiscal projections on a national accounts basis. The major conceptual differences between the national and public accounts are discussed and reconciliations of the fiscal projections on the two accounting frameworks are presented. Although there are some important conceptual differences between the two accounting frameworks, trends in federal revenues, expenditures and deficits on both accounting frameworks have been similar in recent years, and are projected to remain so.

From a peak of $32.7 billion in 1984-85, the federal deficit, on a national accounts basis, declined by $10.8 billion to $21.9 billion in 1987-88. The compounding impact of higher interest rates in 1988 and 1989 results in the deficit increasing to $23.2 billion in 1989-90. Thereafter, the effect of the discretionary actions announced in this budget once again puts the deficit on a downward track. Relative to the size of the economy, the deficit in 1990-91 is expected to be reduced to 2.8 per cent, 4.5 percentage points lower than the level recorded in 1984-85.

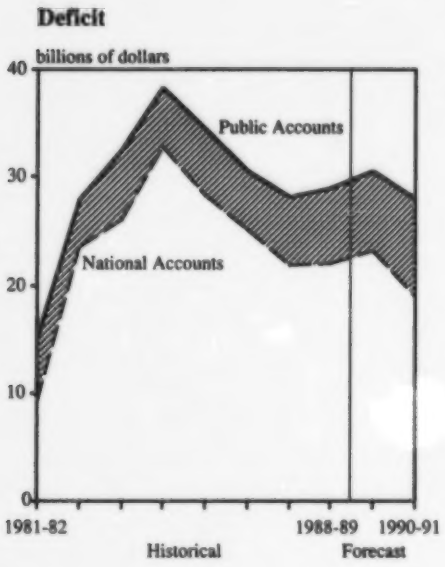
Major Conceptual Differences Between the Two Accounting Systems

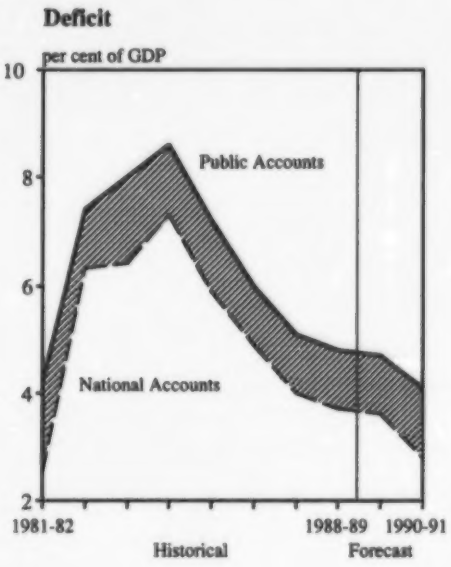
The differences between the deficit on a national accounts and on a public accounts basis arise because the two accounting frameworks are designed for different purposes. The major conceptual differences that distinguish them are: the treatment of the government employees' pension accounts for which the government acts as trustee; cash versus accrual recording; profits or losses generated from the sale of capital assets; capital consumption allowances; net versus gross recording; and, other miscellaneous adjustments.

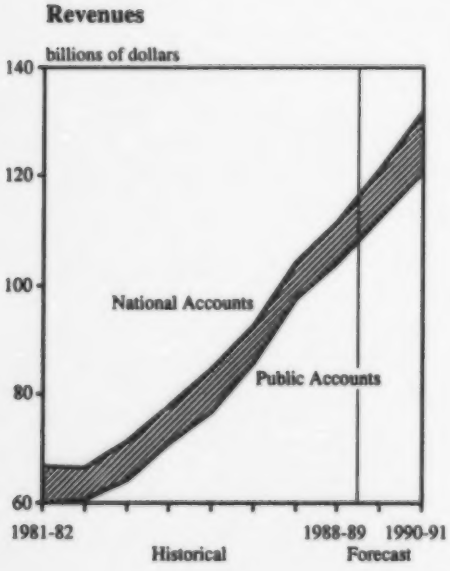
The national accounts deficit is considerably lower than the budgetary deficit as recorded on a public accounts basis, due primarily to the different accounting treatment of government employees' pension funds (Chart A.1.1). For example, in 1988-89 the national accounts deficit is estimated to be $6.9 billion less than its public accounts counterpart. However, both measures of the deficit have tended to move symmetrically in the past and are projected to continue this pattern over the medium term.

Chart A.1.1

Alternative Measures of the Federal Balance 1981-82 to 1990-91 (Fiscal Years)







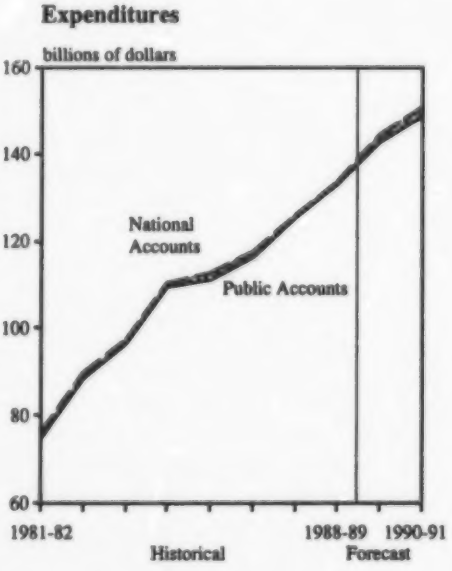


Table A.1.1

Federal Revenues, Expenditures and Deficits, National Accounts Basis, 1981-82 to 1990-91[1]

	Revenues		Expenditures		Deficit	
	billions of dollars	per cent of GDP	billions of dollars	per cent of GDP	billions of dollars	per cent of GDP
Actual						
1981-82	66.9	18.8	75.9	21.3	9.1	2.5
1982-83	66.4	17.7	89.9	24.0	23.5	6.3
1983-84	71.3	17.6	97.2	24.0	26.0	6.4
1984-85	77.6	17.4	110.3	24.7	32.7	7.3
1985-86	84.5	17.6	112.7	23.5	28.2	5.9
1986-87	92.5	18.3	117.5	23.2	25.0	4.9
1987-88	103.9	18.9	125.8	22.9	21.9	4.0
Projected						
1988-89	111.4	18.6	133.4	22.3	22.0	3.7
1989-90	121.0	18.8	144.2	22.4	23.2	3.6
1990-91	131.8	19.5	150.8	22.3	18.9	2.8

[1] Figures may not add due to rounding.

The following is a brief discussion of the major differences between the two accounting systems.

Government Employees' Pension Accounts

Government employee pension benefits are financed through employer and employee contributions and interest generated on surplus funds. National accounts revenues include employer-employee contributions and interest earnings. On the expenditure side, the national accounts include all benefit and interest payments.

There are no transactions pertaining to the employees' pension accounts on the revenue side of the public accounts. On the expenditure side, the public accounts include only the government's contribution as an employer, interest paid on surplus funds (included in interest on the public debt) and indexed pension payments not financed from employees' accounts.

As a result of the different treatment of these accounts, the national accounts deficit is lower than the public accounts deficit. The annual surplus of the superannuation accounts is estimated to be $6.5 billion in 1988-89, nearly the entire difference between the two deficit measures.

Cash Versus Accrual Recording

Revenues in the public accounts are recorded on a collections or cash basis. While the major portion of national accounts revenues is accounted for on a cash basis, certain items, the most important of which is corporate income tax revenue, are reported on an accrual basis. In addition, the one-time increases in revenues associated with the accelerations of personal, corporate, sales and excise tax remittances are excluded from national accounts revenues.

On the expenditure side, the impact of cash versus accrual recording is relatively minor other than the treatment of "end-of-year accounting period" or the supplementary period transactions. The public accounts have a supplementary accounting period after March 31, in which the costs of goods purchased and services rendered are charged to the year to which they are delivered. In the national accounts, only a portion of these transactions are accounted for in the year to which they pertain.

The Sale of Capital Assets

The proceeds from the sale of capital assets are not reflected in the national accounts as these do not contribute to current production. In the public accounts, gains on the sale of capital assets are included in revenues while losses are included in expenditures.

The different treatment of gains or losses generated from the sale of capital assets has some important implications for privatization initiatives. For example, in April 1987 the federal government sold Teleglobe Canada. The gain from this transaction was not reflected in the national accounts while the public accounts recorded the gain from the sale.

Capital Consumption Allowances

The purchase of capital assets in the public accounts, such as expenditures on buildings and machinery and equipment, is recorded as a budgetary expenditure in the year of acquisition. The national accounts, by comparison, recognize that a contribution is made by these assets well beyond the year they are purchased or constructed. As a result, the national accounts include an allowance for the consumption of capital assets based on replacement costs. In addition to introducing a parallel to private sector depreciation, this approach is useful for analyzing the government's total stock of capital assets and the annual net additions to this stock.

Net Versus Gross Recording

A number of budgetary transactions recorded on a net basis in the public accounts give rise to separate entries for revenues and expenditures in the national accounts

Table A.1.2

Government of Canada Revenues and Expenditures
National Accounts Basis

	1987-88[1]	1988-89[2]	1989-90[3]	1990-91[3]
	(millions of dollars)			
Revenues				
Direct taxes, persons	57,180	59,555	62,700	70,400
Direct taxes, corporations	10,860	12,325	13,935	14,845
Direct taxes, non-residents	1,418	1,565	1,540	1,645
Indirect taxes	23,791	25,880	30,100	31,735
Other current transfers from persons	24	25	30	30
Investment income	9,137	10,515	10,940	11,290
Current revenues	102,410	109,865	119,245	129,945
Capital consumption allowances	1,470	1,535	1,710	1,880
Total revenues	103,880	111,400	120,955	131,825
Expenditures				
Current goods and services	25,395	26,385	27,490	29,185
Capital consumption allowances	1,470	1,535	1,710	1,880
Other	23,925	24,850	25,780	27,305
Transfer payments to persons	34,969	36,760	39,895	43,030
Transfers to other levels of government	23,420	24,695	25,690	26,525
Current transfers to non-residents	2,239	2,545	2,465	2,470
Subsidies	7,263	5,745	5,110	5,940
Capital assistance	1,772	2,065	2,260	1,980
Public debt interest	28,620	32,970	39,035	39,490
Current expenditures	123,678	131,165	141,945	148,620
Gross capital formation	2,086	2,200	2,245	2,130
Total expenditures	125,764	133,365	144,190	150,750
Current balance	−21,268	−21,300	−22,700	−18,675
Total deficit	−21,884	−21,965	−23,235	−18,925

[1] Actual.
[2] Estimate.
[3] Forecast.

and vice versa. For example, revenue from the air transportation tax is recorded on a gross basis in the national accounts but is netted against expenditures of the Airports Authority Group in the public accounts. Conversely, the payments to cover deficits of government business enterprises, which are outside the government accounting entity in the public accounts, are recorded as budgetary expenditures while remitted profits are recorded as budgetary revenues. In the

national accounts, deficit payments are netted against the remitted profits of government business enterprises.

While net versus gross recording affects the magnitude of revenues and expenditures in the two accounting frameworks, it has no impact on the relative magnitudes of the two deficit measures.

Other Adjustments

The national accounts include the financial transactions of certain special funds and agencies which are not incorporated in the public accounts. These financial transactions are composed largely of non-commercial agencies – such as Atomic Energy of Canada, the National Arts Centre, and the Cape Breton Development Corporation – and are included in national accounts revenues and expenditures. In the public accounts, only budgetary allocations to these special funds and agencies are recorded.

Other miscellaneous adjustments arise as a result of conceptual differences between the two forms of presentation. These items include such transactions as the provision for valuation of assets and liabilities and write-offs, government contributions to the Unemployment Insurance Account on behalf of its employees, and changes in inventories.

Fiscal Projections and Public and National Accounts Reconciliation

Tables A.1.3 and A.1.4 present detailed reconciliations of public accounts budgetary revenues and expenditures with their national accounts counterparts. As discussed above, the significant reconciliation adjustments occur on the revenue side, the most important of which is to account for the different treatment of government employees' pension accounts.

Table A.1.3

Government of Canada Revenues
Public Accounts and National Accounts Reconciliation

	1987-88[1]	1988-89[2]	1989-90[3]	1990-91[3]
	(millions of dollars)			
Budgetary revenues – public accounts	97,452	104,100	112,400	120,800
Adjustments				
Deficits of government business enterprises [4]	−898	−885	−880	−630
Excess of accruals over collections [5]	−613	−1,210	−1,030	370
Government employees' pension accounts [6]	7,146	7,900	8,670	9,425
Capital consumption allowances [7]	1,470	1,535	1,710	1,880
Non-tax revenue [8]	−994	−1,085	−1,020	−1,130
Miscellaneous [9]	317	1,045	1,105	1,110
Net adjustments	6,428	7,300	8,555	11,025
Total revenues – national accounts	103,880	111,400	120,955	131,825

(1) Actual.
(2) Estimate.
(3) Forecast.
(4) In the public accounts, deficits of government business enterprises are a charge to budgetary expenditures, whereas in the national accounts these deficits are deducted from remitted profits of government business enterprises.
(5) This adjustment primarily reflects the excess of accruals over collections for the corporate income tax as well as the different treatment in the two accounting systems of the acceleration of personal, corporate, sales and excise tax remittances.
(6) Government pensions, social security receipts and the income of certain special funds are treated as non-budgetary transactions in the public accounts whereas in the national accounts these transactions are included in government revenue.
(7) This adjustment reflects the fact that the national accounts revenues include capital consumption allowances which are not included in the public accounts.
(8) Various items of non-tax revenue, such as service fees and proceeds from the sale of current goods which are reported as revenue in the public accounts, are netted against expenditure in the national accounts.
(9) Major items include adjustments for proceeds from the sale of existing capital assets, the air transportation tax, imputed items and the different treatment of revenue in the supplementary accounting period in the two accounting systems.

Table A.1.4

Government of Canada Expenditures
Public Accounts and National Accounts Reconciliation

	1987-88[1]	1988-89[2]	1989-90[3]	1990-91[3]
	(millions of dollars)			
Budgetary expenditures – public accounts	125,535	133,000	142,900	148,800
Adjustments				
Deficits of government business enterprises [4]	−898	−885	−880	−630
Funds and agencies [5]	189	300	435	455
Government employee pensions and social security disbursements [6]	1,826	2,140	2,340	2,600
Capital consumption allowances [7]	1,470	1,535	1,710	1,880
Miscellaneous [8]	−2,358	−2,725	−2,315	−2,355
Net adjustments	229	365	1,290	1,950
Total expenditures – national accounts	125,764	133,365	144,190	150,750

(1) Actual.
(2) Estimate.
(3) Forecast.
(4) In the public accounts, deficits of government business enterprises are charged to budgetary expenditures whereas in the national accounts these deficits are deducted from remitted profits of government business enterprises.
(5) In the national accounts, budgetary appropriations to various funds and agencies are replaced by the actual expenditures of these funds and agencies. This adjustment reflects the residual of expenditures over transfers.
(6) In the public accounts, government employee pensions are treated as non-budgetary transactions whereas, in the national accounts, these transactions are included as government expenditures. This item also includes the government's contribution as an employer for unemployment insurance.
(7) This item represents the imputed depreciation on the government stock of fixed capital.
(8) These miscellaneous items reflect valuation reserves and write-offs; the purchase of existing capital assets; imputed banking services; and an adjustment for the different treatment of expenditures in the supplementary period in the two accounting systems.

Annex 2

Total Government Sector Budget Balances and Net Debt

Introduction and Summary

This annex examines the evolution of the fiscal situation of the total government sector in Canada, in particular, developments in the 1980s and the medium-term outlook to 1994. The sector includes the federal government, provincial and local administrations including hospitals (PLH), and the Canada and Quebec Pension Plans (C/QPP).

The first part presents the evolution of government sector budget balances and net debt over the historical and forecast periods. Trends in revenues and expenditures are then examined. The analysis is based on calendar year national accounts data. Finally, using respective jurisdictions' public accounts data for 1988-89, federal and provincial government interest costs are compared.

The fiscal projections presented in this annex are consistent with the economic forecast described in *Canada's Economic Prospects in the 1990s: Achieving Sustained Economic Growth* and with the federal fiscal projections presented in the main body of this document.

In short, since 1985, after a decade of large deficits and rapid growth in debt, there has been a marked decline in collective government deficits and in the rate of accumulation of debt. This followed from the fiscal effects of the recovery together with the impact of policies taken to restrain expenditures and raise revenues. The government sector deficit is forecast to rise in 1989, largely as a result of higher debt charges associated with higher interest rates. The downward trend in the deficit is projected to resume in 1990 and to continue through the medium term. A small surplus is forecast for 1994. Reflecting progressively slower debt growth, the sector's debt-to-GDP ratio is projected to stabilize in 1990 and to decline over the medium term.

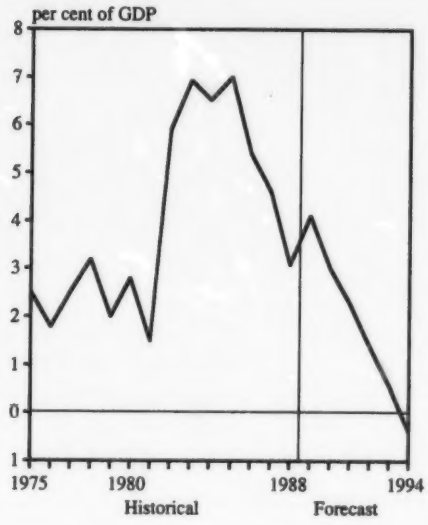
As shown in the last part of this annex, debt charges expressed as a per cent of total revenues vary widely across provinces. However, for each of the ten provinces, debt interest as a ratio to revenues is significantly lower than that for the federal government.

Chart A.2.1

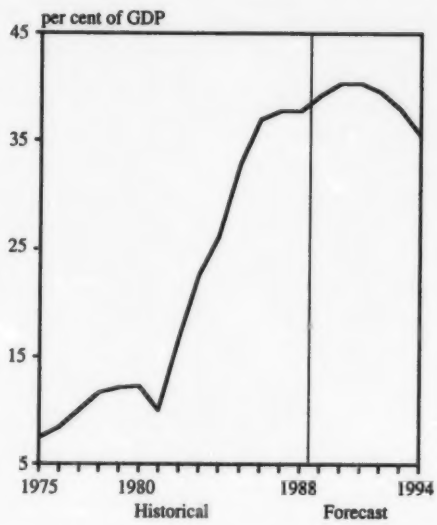
Total Government Sector Fiscal Trends*

(National Accounts Basis, Calendar Years)

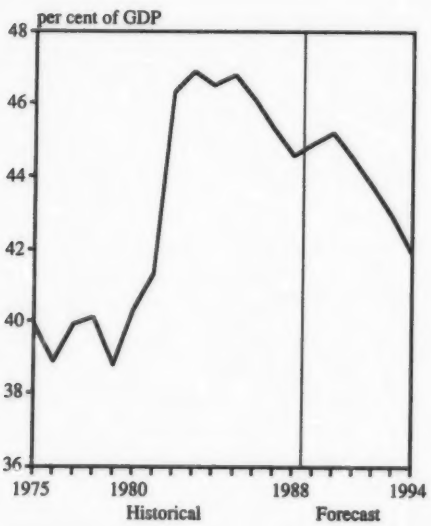
Budgetary Deficits



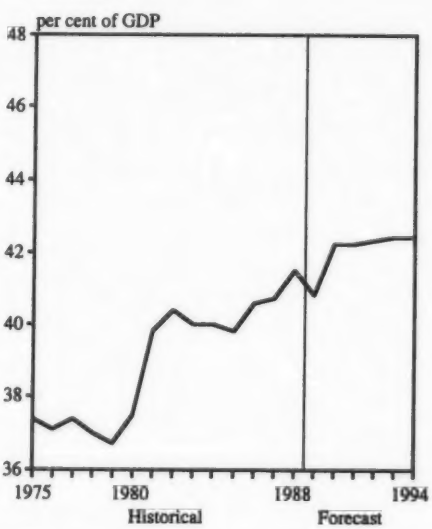
Net Debt



Expenditures



Revenues



*Includes the federal government, the provincial-local government sector (including hospitals), and the Canada and Quebec Pension Plans.

Sources: Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, Cat. No. 13-001; and Department of Finance.

Deficits and Debt

During the period from 1961 to 1974, the total government sector budget was roughly in balance, with relatively small surpluses recorded in some years, offset by deficits in others. Since the mid-1970s, however, the total government sector has consistently been in a deficit position (Chart A.2.1).

The turnaround to a large deficit was attributable to a 10-percentage-point increase in the expenditure-to-GDP ratio between 1974 – the last year of surplus – and 1985. The revenue-to-GDP ratio increased only slightly during this period. The total government deficit-to-GDP ratio averaged about 2 1/2 per cent in the latter half of the 1970s. It rose sharply to 6 per cent in the 1981-1982 recession and peaked at 7 per cent in 1985.

From 1985 to 1988, the aggregate deficit declined from $33.5 billion to $18.3 billion and the deficit-to-GDP ratio fell nearly 4 percentage points. The primary balance – the budget balance excluding net debt service charges – improved from a deficit of $13 billion in 1985 to a surplus of $6 1/2 billion in 1988. The total government sector deficit is forecast to rise by $8.2 billion, to $26.5 billion in 1989, or from 3.1 to 4.1 per cent of GDP, largely reflecting increased debt charges, but also a deterioration in the primary balance.

The downward trend in the government sector deficit is expected to resume in 1990. By 1994, the balance is projected to be in a small surplus equal to nearly half of one per cent of GDP.

Mirroring the evolution of the deficit, total government sector net debt also increased sharply during the eleven-year period from 1975 to 1986 (Chart A.2.1). Annual increases in net debt averaged about 30 per cent during this period. The aggregate ratio of net debt to GDP, which had fallen by more than 20 points between 1961 and 1974, to 5 per cent, rose to 10 per cent in 1981. It then rose by more than 5 percentage points per year on average during the recession and the early years of the recovery, with the ratio rising to 37 per cent in 1986. Debt growth has slowed considerably since then, and this has been reflected in progressively smaller increases in the net debt-to-GDP ratio. Indeed, for the first time since 1974, the ratio showed no increase in 1988.

In 1989, reflecting the increased deficit, the net debt-to-GDP ratio is projected to increase 1.4 percentage points. The ratio stabilizes in 1990 and declines by progressively larger amounts over the medium term. By 1994, the net debt-to-GDP ratio is projected to reach a nine-year low.

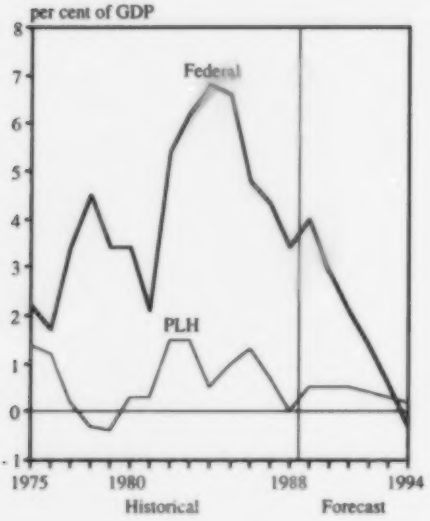
The evolution of the total government sector deficit and debt has been determined largely by developments at the federal level (Chart A.2.2). Until recently, PLH deficits were approximately of the same magnitude as the surpluses of the C/QPP sector, and thus movements in total and federal sector balances were quite similar.

Chart A.2.2

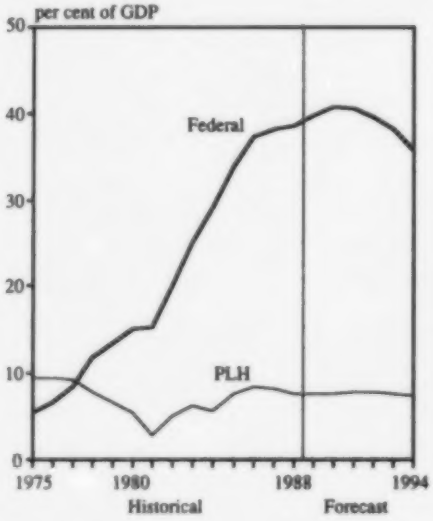
Comparison of Federal and Provincial-Local Government Fiscal Trends

(National Accounts Basis, Calendar Years)

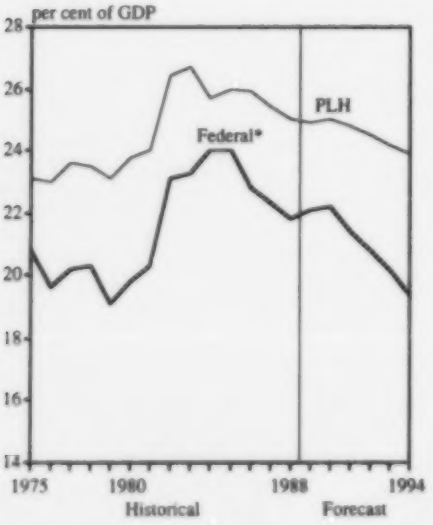
Budgetary Deficits



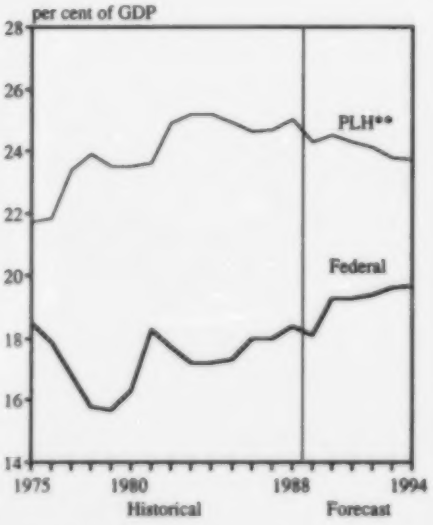
Net Debt



Expenditures



Revenues



* Includes transfers to PLH.

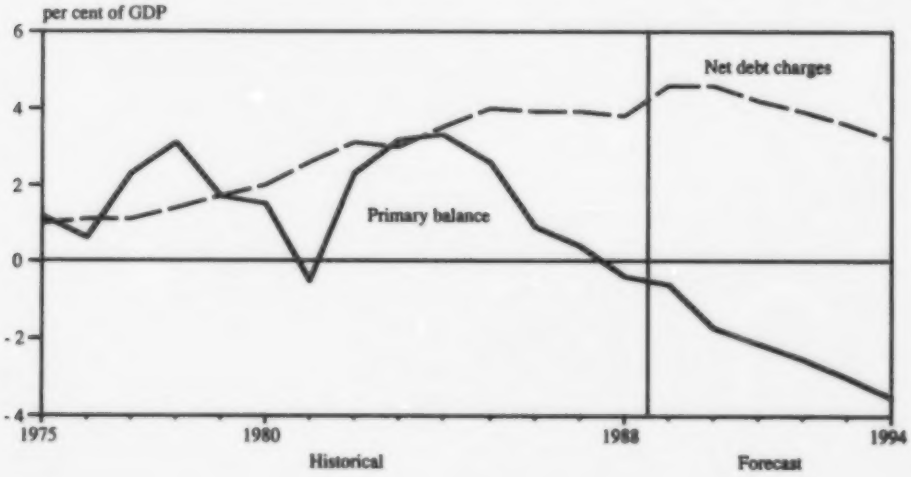
** Includes transfers from federal.

Sources: Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, Cat. No. 13-001; and Department of Finance.

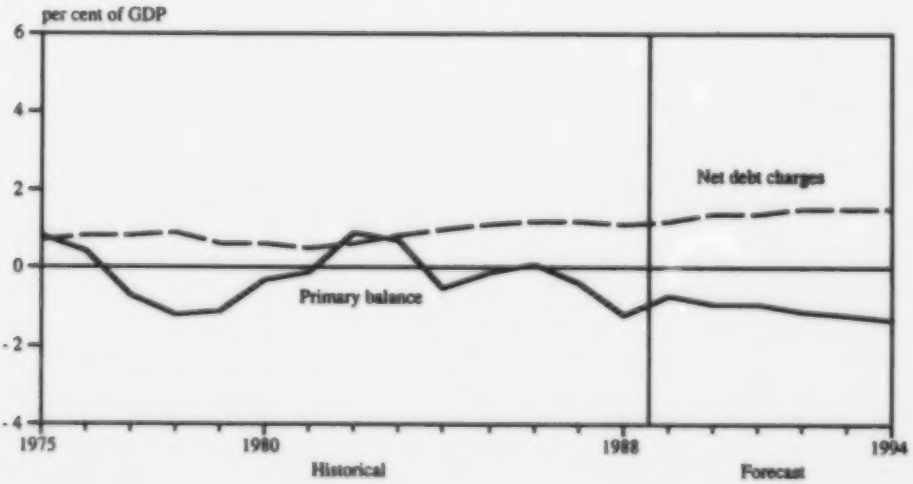
Chart A.2.3

Composition of Federal and PLH Budgetary Balances

Federal



PLH



Negative values are surpluses.

There was a pronounced upward trend in the federal deficit relative to GDP between 1975 and 1984, in particular following the 1981-1982 recession. The deficit-to-GDP ratio, which peaked at 6.8 per cent in 1984, fell to 4.3 per cent in 1987. It declined further, to 3.4 per cent in 1988, when it was more than fully accounted for by net debt charges. Reflecting primarily an increase in interest rates and an associated rise in net debt charges, the federal deficit-to-GDP ratio is projected to increase to 4.0 per cent in 1989. It is projected to decrease thereafter, however, and turn to a surplus of 0.3 per cent of GDP by 1994. For the entire forecast period, growing primary surpluses are forecast (Chart A.2.3).

The federal net debt-to-GDP ratio reached a low of 3.8 per cent in 1974. Reflecting the rapid accumulation of deficits, the federal net debt-to-GDP ratio rose to 20 per cent by 1982. It approached 30 per cent by 1984. Sustained declines in the deficit since then were reflected in a slower rate of growth of net debt. Indeed, there was almost no increase in the ratio in 1988. The increase in the deficit in 1989 is reflected in faster debt growth in the near term. Slower debt growth and a downturn in the net debt-to-GDP ratio are forecast for the medium term, however.

PLH sector deficits have typically been much smaller than those at the federal level and fluctuations have not been as pronounced (Chart A.2.2). The fiscal evolution of the PLH sector is determined largely by developments in the provincial government sector. Deteriorations in PLH fiscal balances have usually not been as protracted as at the federal level. Provinces have tended to respond quickly through fiscal action. While the PLH deficit rose sharply following the 1981-1982 recession, by 1984 it had been reduced appreciably. In 1985 and 1986, the deficit rose again, in large part reflecting the impact of the declines in energy and grain prices on the fiscal positions of the western provinces. The affected provinces tabled restrictive budgets in 1987 and the PLH deficit-to-GDP ratio dropped significantly that year. Preliminary figures indicate a balanced budget position for the sector in 1988.

Similar to the federal government, the PLH sector is projected to show an increased deficit in 1989, with a deficit-to-GDP ratio of 0.5 per cent. Unlike the federal government, however, the increase in the deficit is attributable principally to a deterioration in the primary balance. The PLH deficit is then expected to decline in 1992, with the deficit-to-GDP ratio falling to 0.2 per cent by 1994.

PLH sector debt rose rapidly over the period from 1982 to 1986. With the sharp drop in the sector's deficit in 1987, there was a slowdown in debt growth. After peaking at 8 1/2 per cent of GDP in 1986, the PLH sector net debt ratio declined in 1987 and fell further, to 7 1/2 per cent of GDP in 1988. This is one-fifth as large as the federal ratio. The ratio is projected to remain fairly stable at current levels through the early 1990s.

For the C/QPP sector, the remaining component of the government sector, there is a history of surpluses. In the first half of the 1980s, however, on account of a faster increase in benefits paid out than in revenues from contributions, surpluses trended downward. More recently, following increased contribution rates, the

surplus-to-GDP ratio has stabilized. Slight increases are projected for both the revenue and expenditure ratios during the forecast period, and it is projected that the C/QPP sector will continue to show surpluses, averaging 0.3 per cent of GDP.

Expenditures

The total government sector expenditure-to-GDP ratio has increased substantially over the period since the early 1960s. This trend was most noticeable in the latter part of the 1960s and in the first half of the 1970s, a period characterized by high inflation rates, by rapidly increasing spending on health and education and by enhancements to the social security system. From about 30 per cent in the mid-1960s, the expenditure-to-GDP ratio rose to 40 per cent by 1975. It remained fairly stable during the second half of the 1970s but then rose sharply in the early 1980s. This is largely explained by substantial recession-induced increases in social assistance transfers and unemployment insurance benefits, and by higher debt charges. Total expenditures and program spending by the total government sector, relative to GDP, have declined since the peaks established in the 1981-1982 recession (Chart A.2.2).

The increase in the expenditure-to-GDP ratio over the whole of the 1961 to 1988 period was more pronounced in the PLH sector than at the federal level. In fact, excluding transfers to the provinces, the federal program expenditure ratio – which captures direct program delivery only – was fairly stable over the last 25 years (Chart A.2.4), ending the period at 12 1/2 per cent, about half a percentage point lower than it was in 1961.[3] There was a significant increase in the federal ratio between 1980 and 1984, reflecting the combined effects of the recession and of discretionary expenditure increases. The rise proved to be temporary. In 1988, the ratio of direct program spending to GDP had returned to its pre-recession level.

In comparison, total PLH expenditures increased more significantly relative to GDP. The ratio of program spending increased by 8 percentage points, to 22 per cent, between 1961 and 1988. It rose above this level during the 1981-1982 recession, but has since been decreasing.

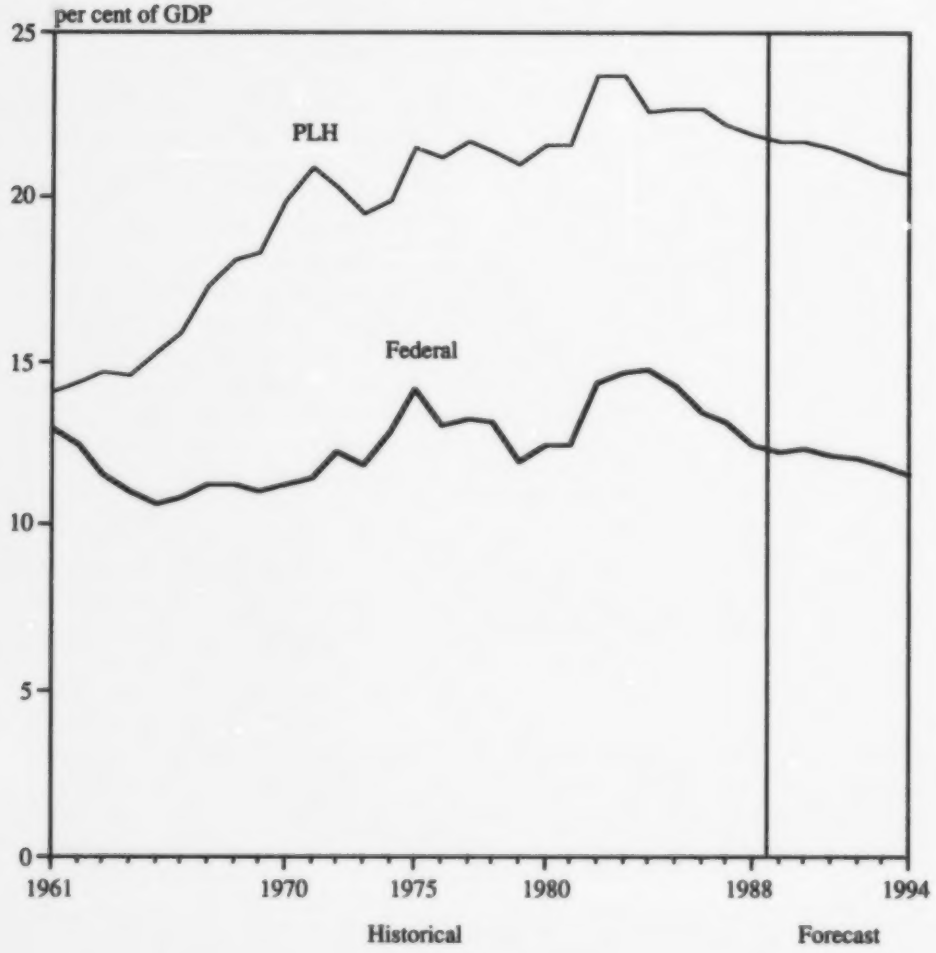
It is expected that the expenditure-to-GDP ratio for the total government sector will increase in 1989 and 1990, mainly as a result of increased debt charges at the federal level and higher C/QPP benefits. The expenditure ratio is expected to decline thereafter. With the exception of 1990, PLH expenditures are projected to decline relative to GDP through the forecast interval.

---

[3] In the consolidated results, to avoid double counting, PLH expenditures which are financed by federal transfers are netted out of federal spending.

Chart A.2.4

Federal Direct Program Spending and PLH Program Expenditures [1]



[1] Federal direct program spending is total federal spending on programs less transfers to PLH.

Revenues

For the total government sector, the increase in the revenue-to-GDP ratio was less pronounced than that of the expenditure ratio and it occurred earlier. The ratio rose gradually, from below 28 per cent in 1961 to 37 per cent in 1975, reaching 40 per cent in 1981. There has been only a small increase since then (Chart A.2.2). The ratio is projected to increase in 1990 and to remain fairly stable thereafter.

As is the case for expenditures, the increase in the revenue-to-GDP ratio largely reflects the increase in the PLH ratio (Chart A.2.2). Up to the mid-1970s, federal revenues increased modestly as a percentage of GDP – from 16.6 per cent in 1961 to 18.5 per cent in 1975. The ratio declined by about 3 points during the latter half of the 1970s. After a temporary rise in 1981, there was a recession-related decline of more than a full percentage point between 1981 and 1984. The ratio was back up to its pre-recession level by 1988, attributable in part to the impact of discretionary measures. After a temporary dip projected for 1989, the ratio is projected to increase by about 1 percentage point in 1990 and to exhibit a slight upward trend over the remainder of the forecast interval.

PLH revenues rose fairly continuously as a ratio to GDP over the last quarter century. From less than 14 per cent of GDP in 1961, the ratio rose to 25 per cent in 1988. The ratio of own-source revenues to GDP rose from 11 to 21 per cent during this period. The increase was gradual and occurred mostly between the early-1960s and the mid-1970s. The ratio has been fairly stable since 1982. Both the total and the own-source revenue ratios rose relative to GDP during the recession, reflecting in part the timing of discretionary measures intended to reduce the deficits. Both ratios are forecast to trend downward slightly through the forecast period.

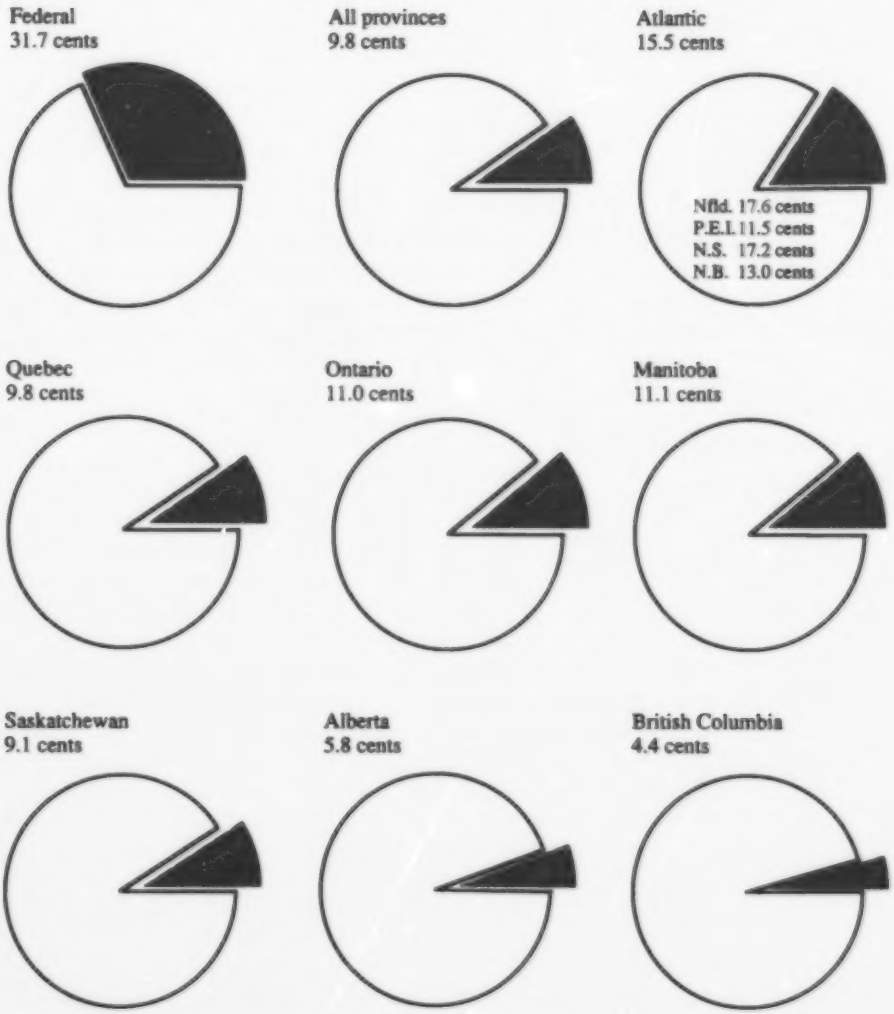
Comparative Federal-Provincial Debt Charges

It was noted previously that on a national accounts basis, relative to GDP, PLH debt in 1988 was only one-fifth as large as federal debt. This relative difference in indebtedness is also true for public accounts data. For the provincial government sector, this lower indebtedness is reflected in the much lower relative interest costs (Chart A.2.5). Whereas more than 31 cents of every federal revenue dollar goes to service the public debt, the corresponding provincial figure is less than 10 cents. While debt servicing costs vary greatly across provinces, the federal debt interest ratio is well above that of all provinces.

Chart A.2.5

Federal and Provincial Government Debt Charges

Number of Cents in Each Revenue Dollar Going to Cover Debt Charges in 1988-89*



*Based on most recent public accounts estimates published by the government concerned. It should be noted that government universes differ as do accounting conventions, and hence, data are not strictly comparable.

Annex 3

International Fiscal Comparisons

As a legacy of the world-wide downturn in economic activity in 1981 and 1982, the major OECD countries were left with large and growing stocks of government debt. Since 1984, deficit reduction actions by these countries, coupled with strong economic performances, have resulted in considerable progress being made in controlling the growth of government debt.

In 1984, Canada's fiscal position was worse than the G-7 average. The improvement in Canada's deficit over the past four years at both the central and general (total) levels of government has exceeded that of the G-7 countries. Notwithstanding the progress made, the debt in Canada, measured as a proportion of GDP, has continued to grow and is high relative to the rest of the G-7, with the notable exception of Italy. The favourable movement achieved in Canada's relative deficit position over the past four years is forecast to reverse in 1989, primarily as a result of large and growing interest payments on public debt. However, deficit reduction policies are expected to re-establish the trend to substantial relative improvements in Canada's fiscal situation in 1990.

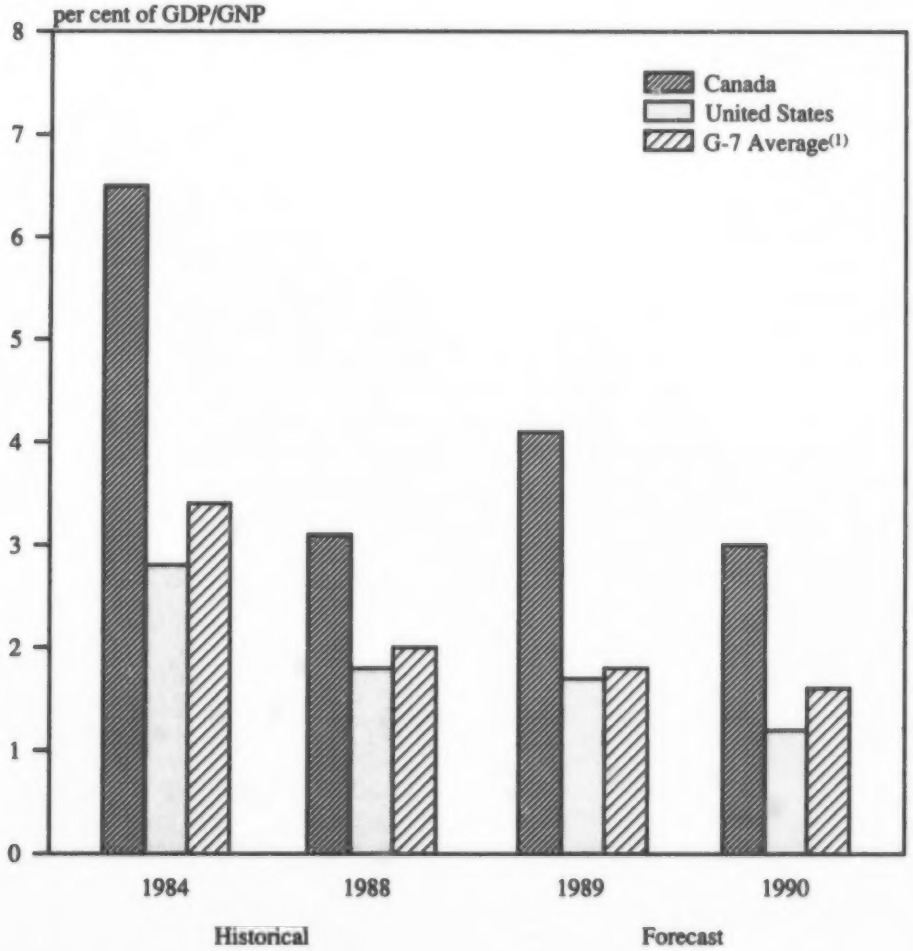
The first section of this annex presents deficit comparisons for the G-7 countries on a national accounts basis, at both the central and general government levels. The second section contains a comparison of central and general government revenues and expenditures. The third section contains a comparison of net debt at both the central and general government levels. This latter section also presents a comparison of both central and general government net interest payments on the public debt. Canada-United States public accounts comparisons are included in the fourth section. Tables containing the fiscal data used in the comparisons are included in the final section.

A number of important observations can be drawn from these comparisons.

- From 1984 to 1988, government deficits in Canada declined more quickly than in the G-7 countries, at both the central and the general levels of government. The decline in the general government deficit in Canada over this period amounted to 3.4 percentage points of GDP, 2 percentage points greater than the decline in the average G-7 deficit. Similarly, the Canadian central government deficit improved 3.4 percentage points of GDP, compared to a 1.4-percentage-point improvement in the average G-7 central government deficit.

Chart A.3.1

International Comparisons of General Government Budget Balances 1984 to 1990



(1) 1980-1981 GDP/GNP weights in U.S. dollars.

Sources: OECD, *Economic Outlook*, December 1988; Data Resources Incorporated; and Department of Finance.

- However, a significant increase in debt interest charges is expected to cause a widening of the gap between the deficit in Canada and the G-7 average in 1989, to 2.3 and 1.3 percentage points of GDP at the general and central levels of government, respectively.

- Even with significant gains made toward fiscal consolidation, Canada's general government debt-to-GDP ratio more than tripled between 1980 and 1988. This was one of the largest increases among the G-7 countries. The increase in Canada's general government debt-to-GDP ratio is projected to slow to 1.2 percentage points of GDP in 1990.

- Projected primary surpluses between 1988 and 1990 will result in a significant movement toward stabilization of the general government debt-to-GDP ratio in Canada.

National Accounts Comparisons

For the purpose of international comparisons of fiscal data, use of the general (total) government sector is most appropriate. Since responsibilities of government are shared differently among levels of government across countries, general government comparisons provide a more accurate reflection of the level of government involvement in the economy. This being said, it is nonetheless important to analyze fiscal developments at the central government level given the principal responsibility of central governments for stabilization policy. Moreover, since only central governments are able to monetize deficits, it is principally fiscal developments at this level of government over which fears about inflation may develop. As a result, the following comparisons are made at both levels of government where possible.

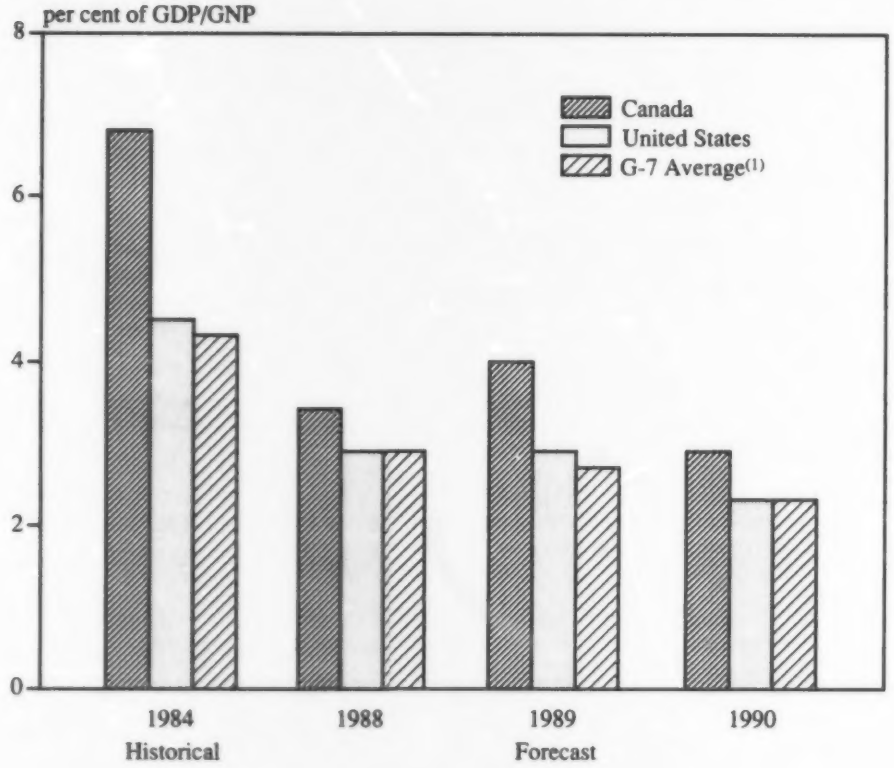
3.1 Government Deficit Comparisons

The 1981-1982 recession contributed to the accumulation of large deficits throughout the G-7 countries. Canada experienced a much more severe recession than the other G-7 countries in the 1981-1982 period and, as a result, experienced a relatively greater increase in its deficit as a percent of GDP in the period leading up to 1984. From pre-1982 deficit levels, which compared favourably with those of the other G-7, the general government deficit in Canada rose sharply, reaching a level 3.1 percentage points higher than the G-7 average by 1984. At the central government level in 1984, the deficit in Canada was 6.8 per cent of GDP, 2.5 percentage points higher than the G-7 average.

Since 1984, all G-7 countries have made progress toward reducing deficit-to-GDP ratios at both the central and general levels of government. The effort has been particularly successful in Canada (Charts A.3.1 and A.3.2). Specifically, the general government deficit declined 3.4 percentage points from 6.5 per cent of GDP in 1984 to 3.1 per cent in 1988, compared with a 1.4-percentage-point improvement in the G-7 average. Over the same period, the central government

Chart A.3.2

International Comparisons of Central Government Budget Balances 1984 to 1990



(1) 1980-1981 GDP / GNP weights in U.S. dollars.

Sources: OECD, *Economic Outlook*, December 1988; Data Resources Incorporated; and Department of Finance.

deficit in Canada improved by 3.4 percentage points of GDP, well above the 1.4-percentage-point improvement achieved on average in the G-7. Nevertheless, deficit-to-GDP ratios in Canada, at both the central and general government levels, remained above the G-7 averages in 1988.

High interest rates and a large existing stock of debt in Canada contribute to a forecast 1-percentage-point increase in the general government deficit-to-GDP ratio between 1988 and 1989. This results in a worsening of the Canadian deficit relative to the G-7 average in that year. However, projections indicate the general government deficit will decline 1.1 percentage points of GDP between 1989 and

1990, compared with a 0.2-percentage-point decline in the G-7 average over the same period. At the central government level, the trend is the same, with the deficit-to-GDP ratio in Canada projected to increase from 3.4 per cent in 1988 to 4 per cent in 1989 and subsequently to decline 1.1 percentage points in 1990.

3.2 Government Revenue and Expenditure Comparisons

In the early 1980s, both central and general government expenditures in Canada increased dramatically. From 40.3 per cent of GDP in 1980, general government expenditures rose to 46.5 per cent of GDP in 1984, over 5 percentage points higher than the G-7 average in that year.

Projections indicate that, at the general government level, expenditures in Canada will fall 1.3 percentage points of GDP between 1984 and 1990, more than the decline projected for the G-7 average (Chart A.3.3). Nevertheless, in 1990 general government expenditures in Canada are projected to remain over 5 percentage points higher than the G-7 average. At the central government level, expenditures as a proportion of GDP increased 4.2 percentage points over the first half of the 1980s, peaking at 24 per cent of GDP in 1985 – 0.2 percentage points lower than the G-7 average in that year. Between 1985 and 1988, central government expenditures in Canada declined 2.2 percentage points of GDP, falling to 21.8 per cent in 1988.

General government revenues increased 2.3 percentage points of GDP in Canada over the 1980 to 1985 period, in line with the increase in the G-7 average. Between 1985 and 1990, general government revenues in Canada are projected to increase 2.4 percentage points of GDP, compared with a 0.4-percentage-point increase in the G-7 average over the same period (Chart A.3.4). At the central government level the increase is somewhat smaller over the latter period, with revenues in Canada increasing 2 percentage points of GDP.

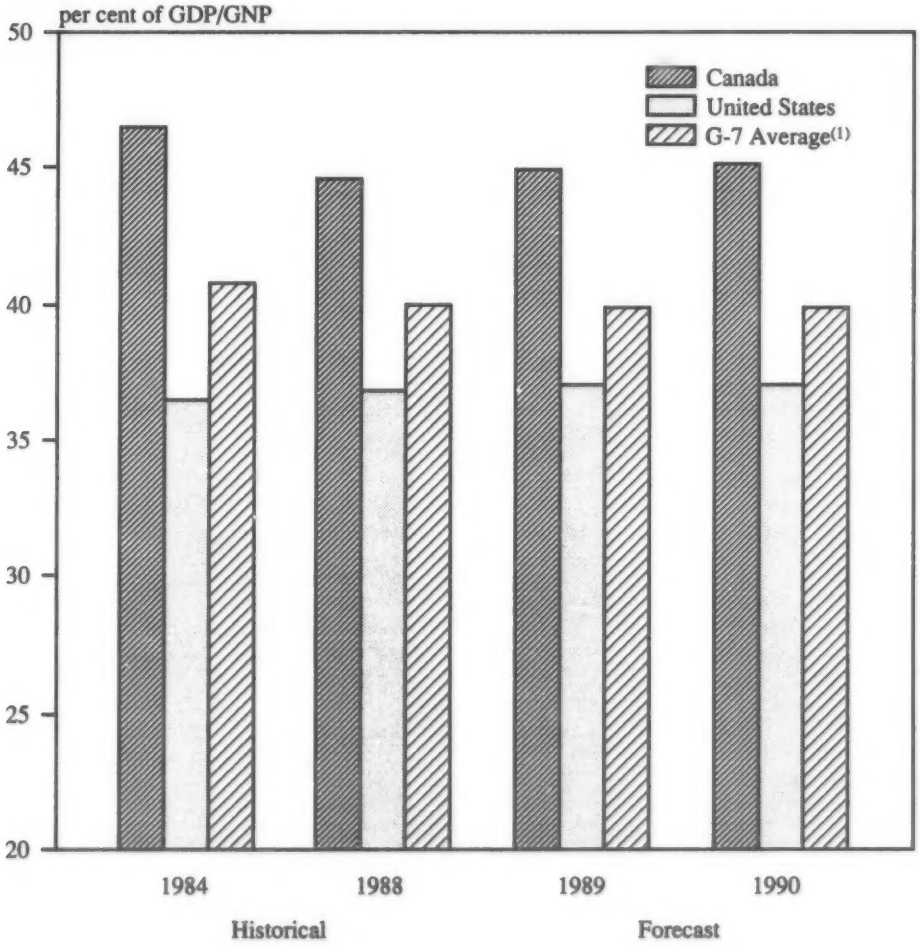
3.3 International Comparisons of Net Debt

The stock of government debt rose rapidly in the G-7 countries through the 1980s, with the exception of the United Kingdom, as most countries recorded deficits. Net debt, defined as gross financial liabilities less financial assets, increased almost 11 percentage points of GDP at the general government level on average in the G-7 countries between 1980 and 1988. Over the same period, the general government debt-to-GDP ratio tripled in Canada. This increase was over 14 percentage points larger than the G-7 average. Between 1988 and 1990, the general government debt-to-GDP ratio in Canada is expected to increase 2.6 percentage points while it is expected to decline 0.8 percentage points on average in the G-7.

A lack of data precludes net debt comparisons between Canada and the G-7 at the central government level. However, central government net debt comparisons can be made between Canada and the United States (Chart A.3.5). Over the first half of the 1980s, both countries experienced large increases in debt at the central

Chart A.3.3

General Government Expenditures 1984 to 1990

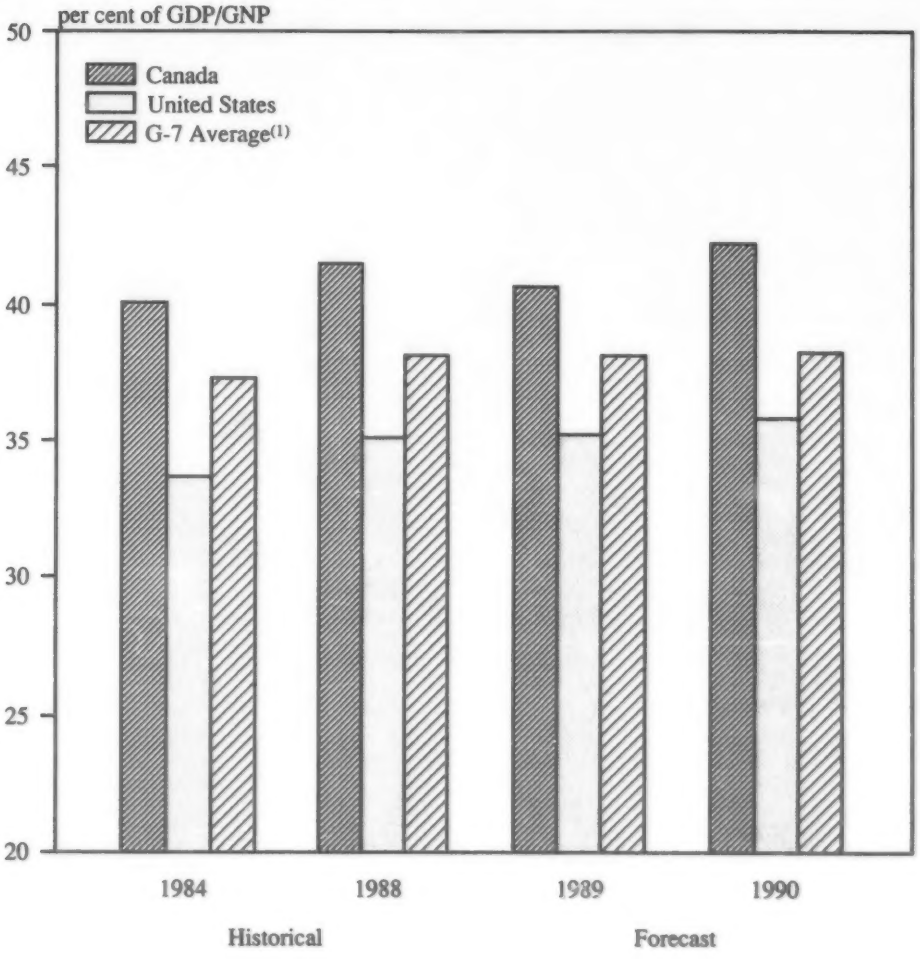


(1) 1980-1981 GDP/GNP weights in U.S. dollars.

Sources: OECD, *Economic Outlook*, December 1988; Data Resources Incorporated; and Department of Finance.

Chart A.3.4

General Government Revenues 1984 to 1990



(1) 1980-1981 GDP/GNP weights in U.S. dollars.

Sources: OECD, *Economic Outlook*, December 1988; Data Resources Incorporated; and Department of Finance.

government level – an increase of almost 19 percentage points of GDP in Canada compared with a 13.1-percentage-point increase in the United States. Despite the fact that the Canadian central government debt-to-GDP ratio has risen more rapidly than that of the United States, considerable progress has been made towards stabilizing the ratio. From increases averaging 4 1/2 percentage points of GDP per year in the early 1980s, the increase in central government net debt in Canada as a proportion of GDP is projected to slow to 1 percentage point in 1990.

The dramatic increase in Canada's debt-to-GDP ratio has produced a significantly higher rate of growth in government sector interest payments as a ratio to GDP compared to the G-7 average. Over the first half of the 1980s, net debt interest payments at the general government level more than doubled in Canada, increasing from 1.9 per cent of GDP in 1980 to 4.2 per cent in 1985, 1.5 percentage points higher than the G-7 average. At the central government level, the increase in net interest payments in Canada over the same period was less pronounced, amounting to 2 percentage points of GDP. While general government net interest payments in Canada remained unchanged at just over 4 per cent of GDP between 1985 and 1988, they are projected to increase by 1 per cent of GDP over the period to 1990, primarily as a result of rising interest rates together with a rising stock of debt (Chart A.3.6). Consequently, projections indicate that Canadian general government net debt interest payments will be 2.3 percentage points of GDP higher than the G-7 average in 1990.

With interest payments projected to increase as a per cent of GDP, improvements in the debt-to-GDP ratio can only be achieved by substantial improvements in the primary balance – defined as the difference between the deficit and net interest payments on the public debt. In the G-7, projected average primary surpluses from 1987 to 1990, amounting to 1.2 per cent of GDP in 1990, are expected to result in stabilization and projected decline in the average general government debt-to-GDP ratio (Chart A.3.6). The general government debt-to-GDP ratio is expected to rise in Canada between 1988 and 1990, but projected primary surpluses measuring 2.1 per cent of GDP in 1990 will enable Canada to make significant gains toward the stabilization of this ratio.

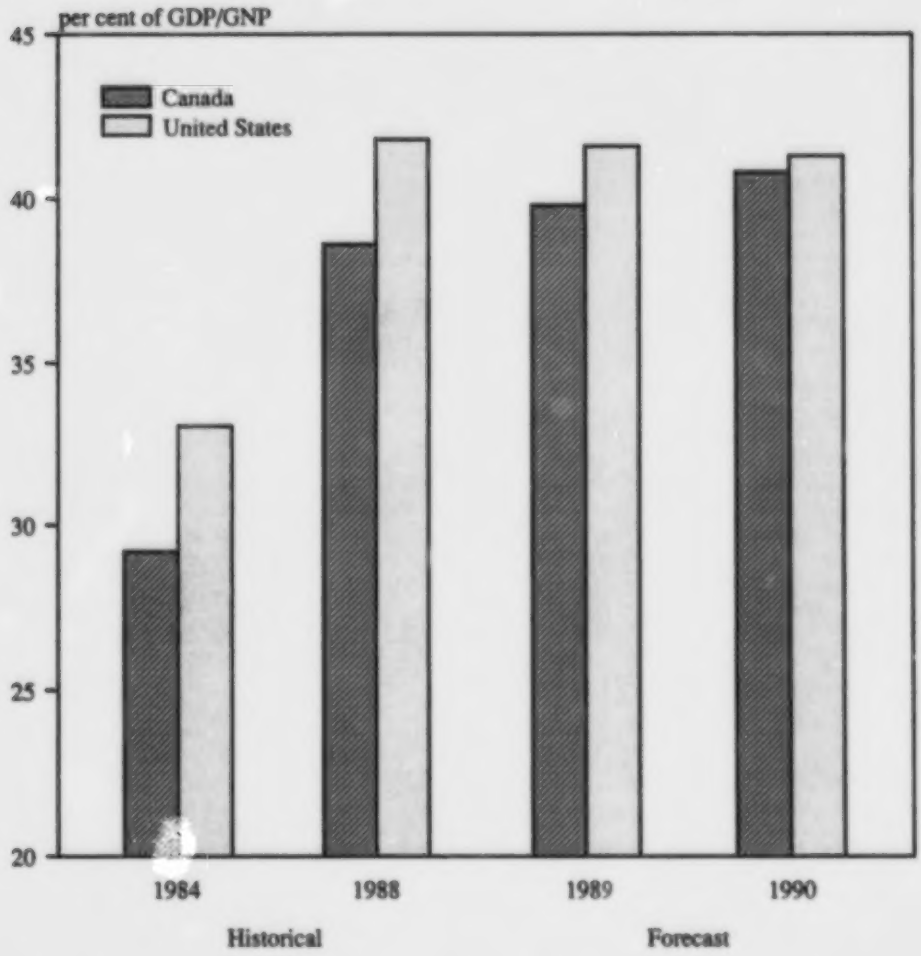
3.4 Canada-United States Public Accounts Comparisons

Fiscal comparisons are often made between the central, or federal government levels in Canada and the United States on a public accounts basis. In particular, the Canadian budgetary deficit is typically compared with the U.S. deficit on a unified budget basis, and Canada's net public debt is compared with the U.S. concept of debt held by the general public. However, there are several important differences in accounting practices between the public accounts in Canada and those of the United States that make these particular data not strictly comparable.

With respect to deficits, the U.S. unified budget deficit includes sources or requirements of funds arising from certain trust funds. These accounts are not included in the budgetary deficit in Canada, but are included in specified purpose accounts and therefore in financial requirements. As a result, "deficit"

Chart A.3.5

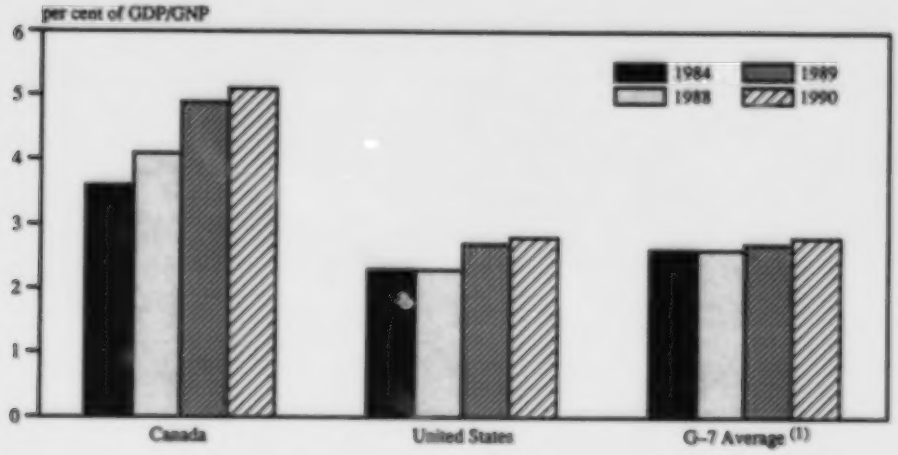
Canada–U.S. Comparison of Central Government Net Debt 1984 to 1990



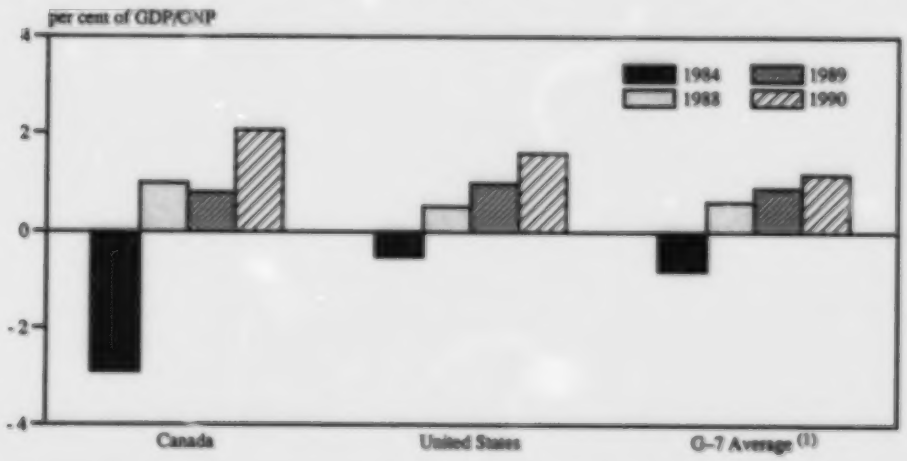
Sources: OECD, *Economic Outlook*, December 1988; and Department of Finance.

Chart A.3.6

General Government Public Debt Charges 1984 to 1990



General Government Primary Balances*



* Deficit (-)/Surplus (+)

(1) 1980-1981 GDP/GNP weights in U.S. dollars.

Sources: OECD, *Economic Outlook*, December 1988; Data Resources Incorporated; Department of Finance.

comparisons between Canada and the United States are more appropriately made between the U.S. total unified budget deficit and Canadian financial requirements.

The 1981-1982 recession was more severe in Canada and, as a result, Canadian financial requirements increased more dramatically than the U.S. deficit during the recession and in the post-recession period. Financial requirements in Canada rose 3.5 percentage points, from 3.2 per cent of GDP in 1980-81 to 6.7 per cent of GDP in 1984-85, while the deficit in the United States rose only 2.2 percentage points over the same period to reach 5.0 per cent of GNP in 1984-85. Financial requirements in Canada declined 3.0 percentage points of GDP between 1984-85 and 1988-89, falling to 3.7 per cent of GDP in 1988-89 (Chart A.3.7). The unified budget deficit in the United States is expected to decline 1.7 percentage points of GNP over the same period. Financial requirements in Canada are projected to decline a further 1.1 percentage points to 2.6 per cent of GDP by 1990-91. Further declines in the U.S. unified budget deficit are also projected for 1989-90 and 1990-91. Therefore, financial requirements in Canada are projected to be 0.9 percentage points higher than the U.S. unified budget deficit in 1990-91.

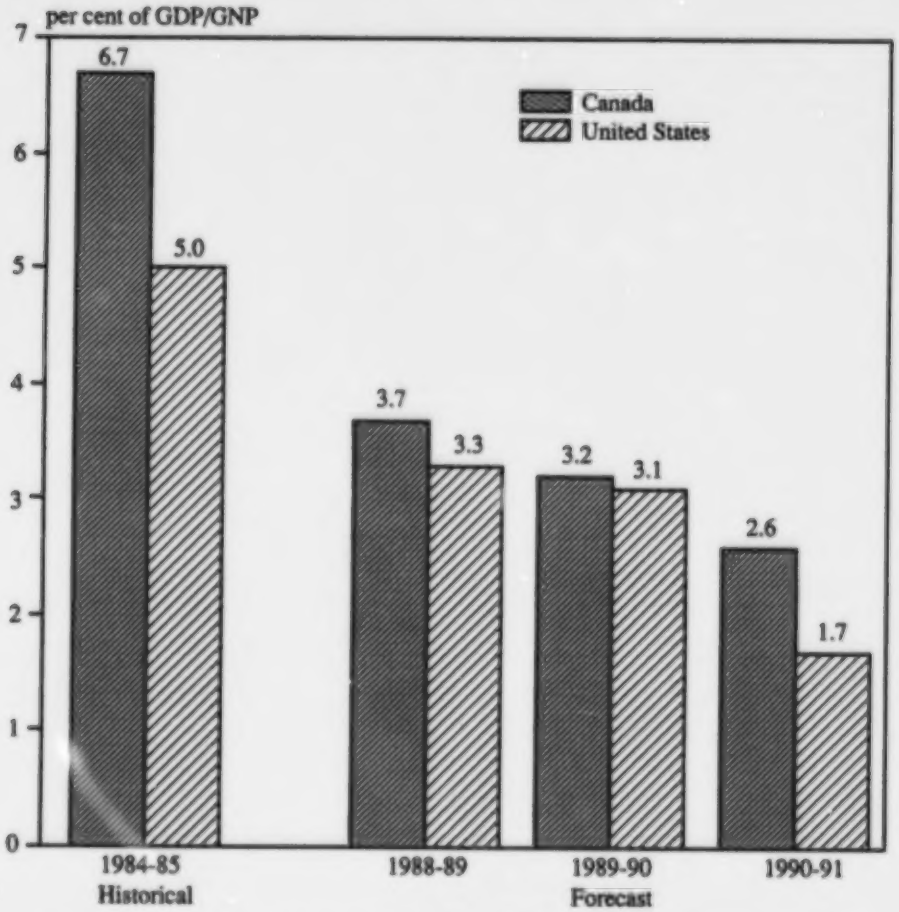
With respect to debt, net public debt in Canada includes the acquisition of liabilities and financial assets under specified purpose accounts. The assets and liabilities of these accounts are not included in U.S. debt held by the general public. Therefore, comparisons between unmatured debt held by outside parties in Canada and debt held by the general public in the United States, which represent borrowing requirements from outside parties, are the most appropriate.

Debt held by outside parties in 1984-85 was 3.5 percentage points of GDP higher in Canada than in the United States (Chart A.3.8). Debt held by outside parties in Canada increased 6.4 percentage points from 38.8 per cent of GDP in 1984-85 to 45.2 per cent in 1988-89, compared with a 7.6-percentage-point increase in the United States over the same period. Projections indicate that the stock of debt in Canada will increase 0.4 percentage points of GDP between 1988-89 and 1990-91, reaching 45.6 per cent of GDP in 1990-91, while U.S. debt declines 1.2 percentage points of GNP over the same period. As a result, the gap in debt held by outside parties between Canada and the U.S. is expected to increase slightly to 3.9 percentage points in 1990-91.

Net public debt charges were 2 per cent of GDP/GNP in Canada and the United States in 1980-81. From levels of 4.1 per cent and 3 per cent of GDP/GNP in Canada and the United States respectively in 1984-85, net public debt charges are forecast to reach 5.2 per cent of GDP in Canada and only 3.1 per cent of GNP in the United States in 1990-91.

Chart A.3.7

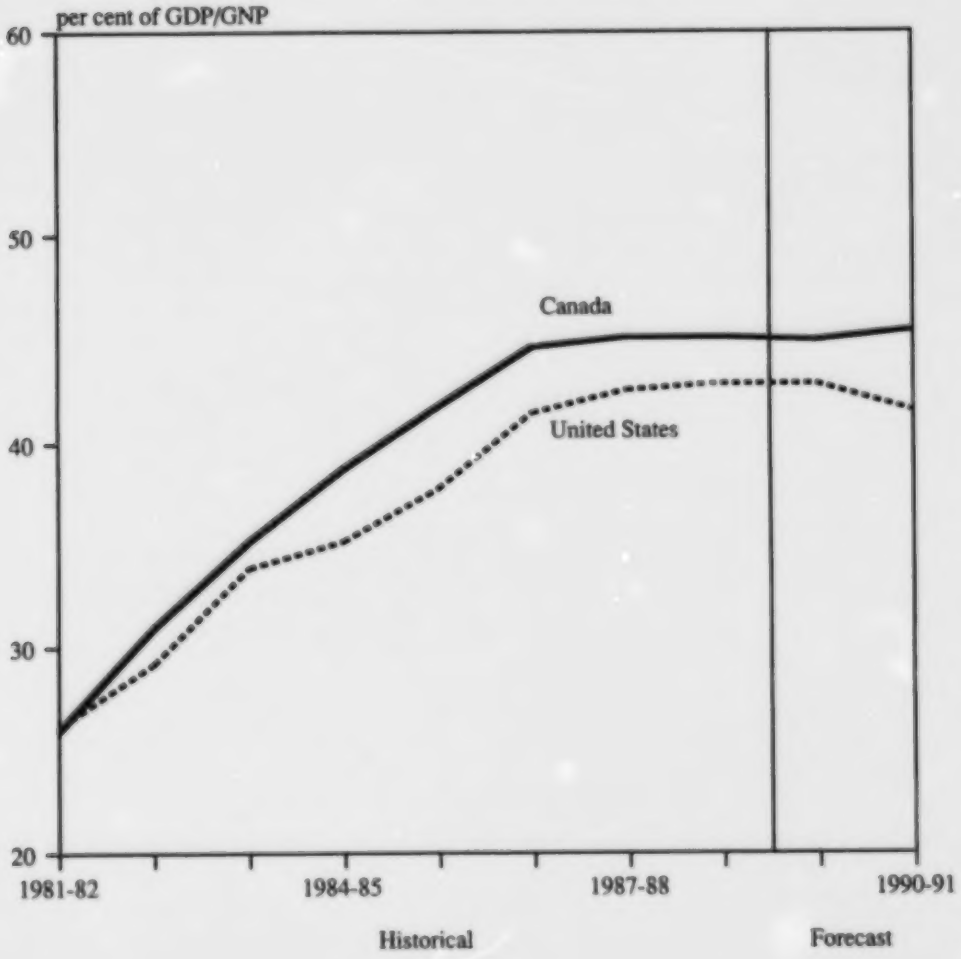
Canada–U.S. Comparison
Financial Requirements vs Unified Budget Deficits
1984-85 to 1990-91



Sources: Budget of the United States Government Fiscal Year 1990; and Department of Finance.

Chart A.3.8

Canada–U.S. Comparison
Unmatured Debt vs Debt Held by the General Public
1981-82 to 1990-91



Sources: Budget of the United States Government Fiscal Year 1990; and Department of Finance.

Table A.3.1

International Comparisons of Government Budget Balances, National Accounts Basis, 1970 to 1990 (deficit(+)/surplus(−))

	Weighted average of G-7[1]	Canada	U.S.	U.K.[2]	France	Germany[2]	Italy[2]	Japan
				(per cent of GDP/GNP)				
General government								
Average 1970-1974	0.5	−0.7	0.6	0.7	−0.7	−0.1	6.4	−0.7
Average 1975-1979	2.9	2.4	1.3	4.2	1.3	3.3	10.2	4.1
1980	2.6	2.8	1.3	3.5	0.0	2.9	8.5	4.4
1981	2.7	1.5	1.0	2.6	1.9	3.7	11.5	3.9
1982	4.0	5.9	3.5	2.4	2.8	3.3	11.3	3.6
1983	4.1	6.9	3.8	3.3	3.1	2.5	10.7	3.7
1984	3.4	6.5	2.8	3.9	2.8	1.9	11.5	2.1
1985	3.3	7.0	3.3	2.7	2.8	1.1	12.5	0.8
1986	3.3	5.4	3.4	2.4	2.9	1.3	11.4	1.1
1987	2.5	4.6	2.3	1.4	2.5	1.7	10.5	0.3
1988[3]	2.0	3.1	1.8	−0.3	1.6	2.0	10.0	0.2
1989[4]	1.8	4.1	1.7	−0.7	1.8	1.2	9.5	0.2
1990[4]	1.6	3.0	1.2	−0.9	1.8	1.9	9.1	0.3
Central government								
Average 1970-1974	0.5	−0.2	1.2	−1.2	−0.9	0.0	–	0.6
Average 1975-1979	2.7	3.0	2.3	3.3	0.9	2.0	–	5.0
1980	2.7	3.4	2.2	2.8	0.3	1.7	–	5.5
1981	2.7	2.1	2.1	3.8	1.1	2.1	–	5.3
1982	4.0	5.4	4.6	2.8	1.9	2.1	–	5.2
1983	4.8	6.2	5.2	2.9	3.0	1.9	11.3	4.9
1984	4.3	6.8	4.5	3.2	3.0	1.6	11.5	4.1
1985	4.4	6.6	4.9	2.3	2.9	1.2	13.5	3.7
1986	4.1	4.8	4.8	2.1	2.2	1.2	12.7	3.1
1987	3.4	4.3	3.5	1.1	2.4	1.4	12.1	2.7
1988[3]	2.9	3.4	2.9	−0.6	1.5	1.7	11.5	2.4
1989[4]	2.7	4.0	2.9	−1.0	1.3	1.3	10.7	2.0
1990[4]	2.3	2.9	2.3	−1.2	1.3	1.6	10.2	1.6

Note: ".." indicates data not available.

(1) 1980-1981 GDP/GNP weights in U.S. dollars. Central government figures prior to 1983 exclude Italy.
(2) Central government figures for period 1983 to 1990 based on national methods.
(3) Estimate.
(4) Forecast.

Sources: OECD, *Economic Outlook*, December 1988; Data Resources Incorporated; and Department of Finance.

Table A.3.2

International Comparisons of General Government Revenues and Expenditures, National Accounts Basis, 1970 to 1990

	Weighted average of G-7[1]	Canada	U.S.	U.K.	France	Germany	Italy	Japan
	(per cent of GDP/GNP)							
Revenues								
Average 1970-1974	32.3	36.6	31.7	37.6	39.2	41.1	27.3	22.6
Average 1975-1979	34.0	37.1	32.2	38.6	42.8	44.7	30.1	25.1
1980	35.6	37.5	33.2	39.8	46.1	45.3	33.3	28.2
1981	36.7	39.8	34.1	42.0	46.7	45.5	34.3	29.7
1982	37.1	40.4	34.0	42.4	47.6	46.2	36.5	30.1
1983	37.1	40.0	33.7	41.7	48.2	45.7	38.2	30.4
1984	37.3	40.0	33.7	41.6	49.2	45.7	37.9	31.1
1985	37.8	39.8	34.5	41.6	49.3	46.0	38.4	31.8
1986	37.8	40.6	34.6	40.6	48.8	45.3	39.3	31.9
1987	38.2	40.7	35.3	39.9	49.3	44.9	39.8	33.1
1988[2]	38.1	41.5	35.1	39.5	49.2	44.1	40.5	33.1
1989[3]	38.1	40.8	35.3	38.7	48.4	45.0	40.7	32.9
1990[3]	38.2	42.2	35.9	38.2	48.1	44.1	41.0	32.9
Expenditures								
Average 1970-1974	32.8	35.9	32.2	38.3	38.5	41.2	33.7	21.9
Average 1975-1979	36.9	39.5	33.5	42.8	44.1	48.0	40.3	29.2
1980	38.2	40.3	34.4	43.3	46.1	48.1	41.9	32.6
1981	39.4	41.3	35.1	44.5	48.6	49.1	45.8	33.6
1982	41.1	46.3	37.5	44.8	50.3	49.5	47.8	33.7
1983	41.2	46.9	37.5	45.0	51.4	48.2	48.9	34.1
1984	40.7	46.5	36.5	45.5	52.0	47.6	49.4	33.2
1985	41.1	46.8	37.8	44.3	52.1	47.2	50.8	32.6
1986	41.0	46.1	38.0	43.1	51.7	46.6	50.7	33.0
1987	40.7	45.3	37.6	41.3	51.8	46.6	50.3	33.4
1988[3]	40.0	44.6	36.8	39.2	50.8	46.1	50.5	33.3
1989[3]	39.9	44.9	37.0	38.0	50.2	46.2	50.2	33.1
1990[3]	39.8	45.2	37.0	37.3	49.9	45.9	50.1	33.2

[1] 1980-1981 GDP/GNP weights in U.S. dollars.
[2] Estimate.
[3] Forecast.

Sources: OECD, *Economic Outlook*, December 1988; Data Resources Incorporated; and Department of Finance.

Table A.3.3

International Comparisons of Central Government Revenues and Expenditures, National Accounts Basis, 1970 to 1990

	Weighted average of G-7[1]	Canada	U.S.	U.K.	France	Germany	Italy	Japan
				(per cent of GDP/GNP)				
Revenues								
Average 1970-1974	17.9	18.2	19.1	29.5	21.0	14.3	–	10.0
Average 1975-1979	18.2	17.1	19.9	29.8	20.8	14.5	–	9.6
1980	18.7	16.3	20.5	30.5	21.6	14.5	–	10.4
1981	19.5	18.3	21.3	32.2	22.1	14.5	–	10.8
1982	18.2	17.7	20.5	32.4	22.3	14.7	–	11.0
1983	19.4	17.2	19.8	32.0	21.7	14.5	28.2	11.5
1984	19.5	17.2	19.8	32.1	21.8	14.5	27.6	11.9
1985	19.8	17.3	20.2	32.6	21.9	14.5	27.3	12.1
1986	19.7	18.0	20.0	32.0	22.0	14.1	27.1	12.6
1987	–	18.0	20.6	–	–	–	–	–
1988[2]	–	18.4	20.4	–	–	–	–	–
1989[3]	–	18.1	20.5	–	–	–	–	–
1990[3]	–	19.3	20.9	–	–	–	–	–
Expenditures								
Average 1970-1974	18.4	18.0	20.3	28.3	20.1	14.3	–	10.7
Average 1975-1979	20.9	20.0	22.1	33.2	21.7	16.5	–	14.6
1980	21.4	19.8	22.8	33.3	21.9	16.2	–	15.9
1981	22.2	20.3	23.4	36.0	23.2	16.6	–	16.2
1982	23.1	23.1	25.1	35.2	24.1	16.8	–	16.3
1983	24.2	23.3	25.0	34.9	24.8	16.4	39.5	16.5
1984	23.8	24.0	24.2	35.3	24.8	16.1	39.1	16.0
1985	24.2	24.0	25.1	34.9	24.8	15.7	40.8	15.8
1986	23.8	22.8	24.9	34.1	24.3	15.3	39.8	15.6
1987	–	22.3	24.1	–	–	–	–	–
1988[2]	–	21.8	23.3	–	–	–	–	–
1989[3]	–	22.1	23.4	–	–	–	–	–
1990[3]	–	22.2	23.2	–	–	–	–	–

Note: "–" indicates data not available.

[1] 1980-1981 GDP/GNP weights in U.S. dollars. Figures prior to 1983 exclude Italy.
[2] Estimate.
[3] Forecast.

Sources: OECD, *Economic Outlook*, December 1988; Data Resources Incorporated; and Department of Finance.

Table A.3.4

International Comparisons of Government Net Debt, National Accounts Basis, 1975 to 1990

	Weighted average of G-7[1]	Canada	U.S.	U.K.	France	Germany	Italy	Japan
				(per cent of GDP/GNP)				
General government								
1975	21.9	7.5	22.6	57.0	11.1	1.0	52.0	−2.1
1980	22.3	12.3	19.7	47.5	14.3	14.3	53.6	17.3
1981	23.2	10.0	19.3	46.7	14.2	17.4	57.3	20.7
1982	26.1	16.5	22.3	45.9	17.8	19.8	63.4	23.2
1983	28.8	22.5	24.9	46.3	20.0	21.4	68.7	26.2
1984	30.1	26.2	25.8	47.6	21.7	21.6	74.2	26.9
1985	31.8	32.8	27.8	46.6	23.8	21.9	80.9	26.6
1986	33.3	36.7	29.9	45.9	25.3	22.1	85.6	26.6
1987	33.6	37.7	30.3	43.4	26.6	23.0	89.1	25.9
1988[2]	33.2	37.6	30.0	39.1	26.6	23.8	92.0	24.6
1989[3]	32.8	39.0	29.4	35.1	27.0	24.0	95.0	23.5
1990[3]	32.4	40.2	28.6	31.6	27.5	24.7	98.1	22.6
Central government								
1975	–	5.4	24.5	–	7.7	–	–	7.1
1980	–	15.1	23.3	–	11.0	–	–	27.0
1981	–	15.2	23.4	–	10.4	–	–	31.2
1982	–	20.1	27.4	–	13.0	–	–	35.0
1983	–	25.1	31.1	–	15.5	–	–	38.7
1984	–	29.2	33.1	–	17.8	–	–	40.7
1985	–	34.0	36.4	–	20.5	–	–	41.6
1986	–	37.2	39.9	–	22.7	–	–	43.4
1987	–	38.2	41.7	–	23.1	–	–	–
1988[2]	–	38.6	41.8	–	–	–	–	–
1989[3]	–	39.8	41.6	–	–	–	–	–
1990[3]	–	40.8	41.3	–	–	–	–	–

Note: "–" indicates data not available.

(1) 1980-1981 GDP/GNP weights in U.S. dollars.
(2) Estimate.
(3) Forecast.

Sources: OECD, *Economic Outlook*, December 1988; and Department of Finance.

Table A.3.5

International Comparisons of Government Net Interest Payments on the Public Debt, National Accounts Basis, 1980 to 1990

	Weighted average of G-7[1]	Canada	U.S.	U.K.	France	Germany	Italy	Japan
	(per cent of GDP/GNP)							
General government								
1980	1.6	1.9	1.3	3.2	0.8	1.3	4.7	1.1
1981	2.0	2.3	1.7	3.3	1.2	1.6	5.5	1.3
1982	2.4	2.9	1.9	3.2	1.3	2.0	6.6	1.5
1983	2.4	2.9	2.0	3.1	1.7	2.3	7.0	1.7
1984	2.6	3.6	2.3	3.1	1.9	2.3	7.5	1.8
1985	2.7	4.2	2.4	3.2	2.0	2.3	7.3	1.8
1986	2.7	4.2	2.4	3.0	2.1	2.3	7.8	1.7
1987	2.6	4.2	2.3	2.8	2.1	2.2	7.4	1.7
1988[2]	2.6	4.1	2.3	2.4	2.1	2.1	7.6	1.7
1989[3]	2.7	4.9	2.7	2.0	2.1	2.0	7.8	1.6
1990[3]	2.8	5.1	2.8	1.6	2.1	2.0	8.0	1.6
Central government								
1980	1.5	2.0	2.0	1.4	0.6	0.6	–	1.6
1981	1.9	2.6	2.4	1.7	1.0	0.6	–	1.8
1982	2.0	3.1	2.7	1.7	0.9	0.4	–	2.1
1983	2.5	3.0	2.8	1.7	1.4	0.5	7.0	2.5
1984	2.8	3.5	3.1	2.0	1.5	0.5	7.3	2.7
1985	2.9	4.0	3.2	1.9	1.6	0.5	7.1	2.7
1986	2.9	3.9	3.2	1.8	1.6	0.5	7.5	2.8
1987	–	3.9	3.2	–	–	–	–	–

Note: "–" indicates data not available.

(1) 1980-1981 GDP/GNP weights in U.S. dollars. Central government figures prior to 1983 exclude Italy.
(2) Estimate.
(3) Forecast.

Sources: OECD, *Economic Outlook*, December 1988; Data Resources Incorporated; and Department of Finance.

Table A.3.6

International Comparisons of Government Primary Budget Balances, National Accounts Basis, 1980 to 1990 (deficit(+)/surplus(−))

	Weighted average of G-7[1]	Canada	U.S.	U.K.[2]	France	Germany[2]	Italy[2]	Japan
				(per cent of GDP/GNP)				
General government								
1980	1.0	0.9	0.0	0.3	−0.8	1.6	3.8	3.3
1981	0.7	−0.8	−0.7	−0.7	0.7	2.1	6.0	2.6
1982	1.6	3.0	1.6	−0.8	1.5	1.3	4.7	2.1
1983	1.7	4.0	1.8	0.2	1.4	0.2	3.7	2.0
1984	0.8	2.9	0.5	0.8	0.9	−0.4	4.0	0.3
1985	0.6	2.8	0.9	−0.5	0.8	−1.2	5.2	−1.0
1986	0.6	1.2	1.0	−0.6	0.8	−1.0	3.6	−0.6
1987	−0.1	0.4	0.0	−1.4	0.4	−0.5	3.1	−1.4
1988[3]	−0.6	−1.0	−0.5	−2.7	−0.5	−0.1	2.4	−1.5
1989[4]	−0.9	−0.8	−1.0	−2.7	−0.3	−0.8	1.7	−1.4
1990[4]	−1.2	−2.1	−1.6	−2.5	−0.3	−0.1	1.1	−1.3
Central government								
1980	1.2	1.4	0.2	1.4	−0.3	1.1	–	3.9
1981	0.8	−0.5	−0.3	2.1	0.1	1.5	–	3.5
1982	2.0	2.3	1.9	1.1	1.0	1.7	–	3.1
1983	2.3	3.2	2.4	1.2	1.6	1.4	4.3	2.4
1984	1.5	3.3	1.4	1.2	1.5	1.1	4.2	1.4
1985	1.5	2.6	1.7	0.4	1.3	0.7	6.4	1.0
1986	1.2	0.9	1.6	0.3	0.6	0.7	5.2	0.3
1987	–	0.4	0.3	–	–	–	–	–

Note: "–" indicates data not available.

(1) 1980-1981 GDP/GNP weights in U.S. dollars. Central government figures prior to 1983 exclude Italy.
(2) Central government figures for period 1983 to 1990 based on national methods.
(3) Estimate.
(4) Forecast.

Sources: OECD, *Economic Outlook*, December 1988; Data Resources Incorporated; and Department of Finance.

Table A.3.7

Canada-United States Deficit, Debt and Interest Payments
Comparisons 1980-81 to 1990-91

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89[1]	1989-90[2]	1990-91[2]
	(per cent of GDP/GNP)										
Deficit											
Canada											
Financial requirements	3.2	2.6	6.4	6.2	6.7	6.3	4.2	3.3	3.7	3.2	2.6
United States											
Total deficit	2.8	2.6	4.1	6.3	5.0	5.4	5.3	3.4	3.3	3.1	1.7
Debt											
Canada											
Unmatured debt held by outside parties	26.8	26.1	31.1	35.2	38.8	41.9	44.8	45.2	45.2	45.1	45.6
United States											
Debt held by the general public	26.6	26.3	29.3	34.0	35.3	37.9	41.5	42.6	42.9	42.9	41.7
Interest payments											
Canada											
Net public debt charges	2.0	2.8	3.3	3.4	4.1	4.5	4.4	4.5	4.6	5.3	5.2
United States											
Net public debt charges	2.0	2.3	2.7	2.7	3.0	3.3	3.2	3.1	3.2	3.2	3.1

Note: The Canadian fiscal year ending March 31 is compared with the U.S. fiscal year ending September 30 of the previous year.

[1] Estimate.
[2] Forecast.

Sources: Budget of the United States Government Fiscal Year 1990; and Department of Finance.

Annex 4

The Dynamics of Deficits and Debt

The focus of the government's fiscal strategy is to stabilize and then reduce the size of the federal debt relative to GDP. Stabilization of the debt-to-GDP ratio depends on a number of factors. Chief among these are the primary budget balance, the rate of growth of the economy, the rate of interest paid on the debt, and the level of the debt itself.

The interaction between deficits, debt and debt interest payments can be summarized in the fundamental determinants of the evolution of the debt-to-GDP ratio over time. The change in the debt-to-GDP ratio can be decomposed into two basic elements: first, the primary budget balance; and second, the "interest-rate-growth-rate" effect on the debt. The primary budget balance is the budgetary balance excluding net interest payments. Primary deficits add to the debt; primary surpluses diminish the debt. The interest-rate-growth-rate effect summarizes the relationship between growth in the economy and interest paid on the debt. Growth in the economy causes the debt-to-GDP ratio to decline; interest paid servicing past debt causes the debt-to-GDP ratio to rise. Stabilization of the debt-to-GDP ratio requires that the relationship between the primary balance, the growth rate of the economy and the rate of interest paid on the public debt respect certain conditions.

If interest rates are less than the growth rate of the economy the debt-to-GDP ratio will always stabilize even in a situation of primary deficits. Conversely, in a situation with the interest rate on the debt greater than the growth rate of the economy, a primary deficit would lead to ever-rising increases in the debt-to-GDP ratio; growth in the economy is not sufficient to offset the impact of rising debt charges. In these circumstances, the existence of a primary deficit leads to growing increases in the debt-to-GDP ratio. Under such conditions, discretionary measures are required to stabilize the debt-to-GDP ratio. A primary surplus large enough to offset the interest-rate-growth-rate effect on the debt is required for stability. In particular, the size of the primary surplus required for stability is directly related to the size of both the interest-rate-growth-rate differential and the debt-to-GDP ratio itself.

How does the actual Canadian situation stack-up against the above criteria? As can be seen in Chart A.4.1, the interest rate paid on federal debt has exceeded the growth rate of the economy since 1981. This is expected to continue to be the case over the forecast horizon. Further, the 1981-82 to 1984-85 period was characterized by large primary deficits. Together, these factors resulted in large increases in the debt-to-GDP ratio.

Chart A.4.1

Determinants of Debt Accumulation

Chart A.4.1.a

Primary Deficit and Interest Rate/Growth Rate Differential

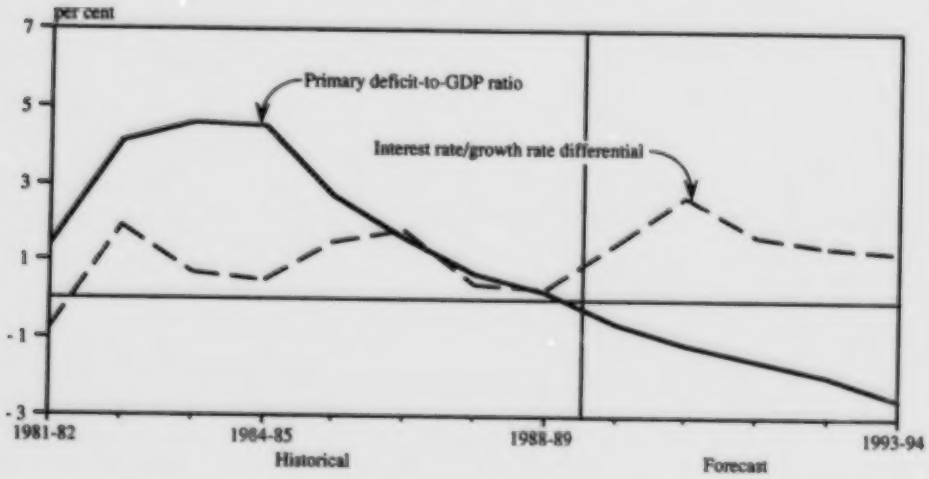


Chart A.4.1.b

Change in Debt-to-GDP Ratio

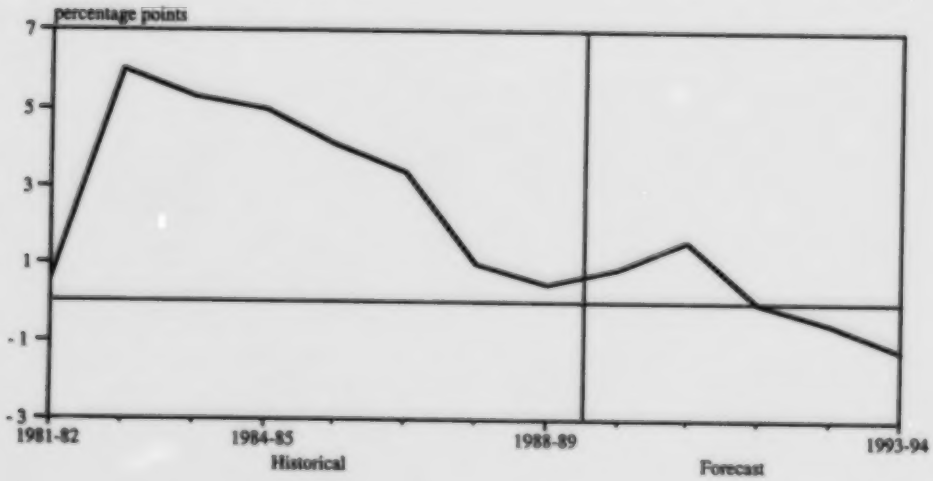


Chart A.4.1 (continued)

Determinants of Debt Accumulation

Chart A.4.1.c

Debt-to-GDP Ratio

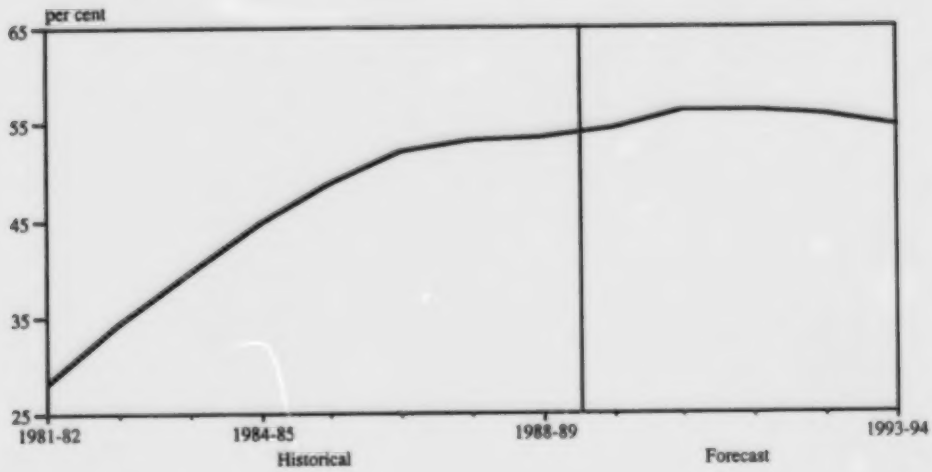
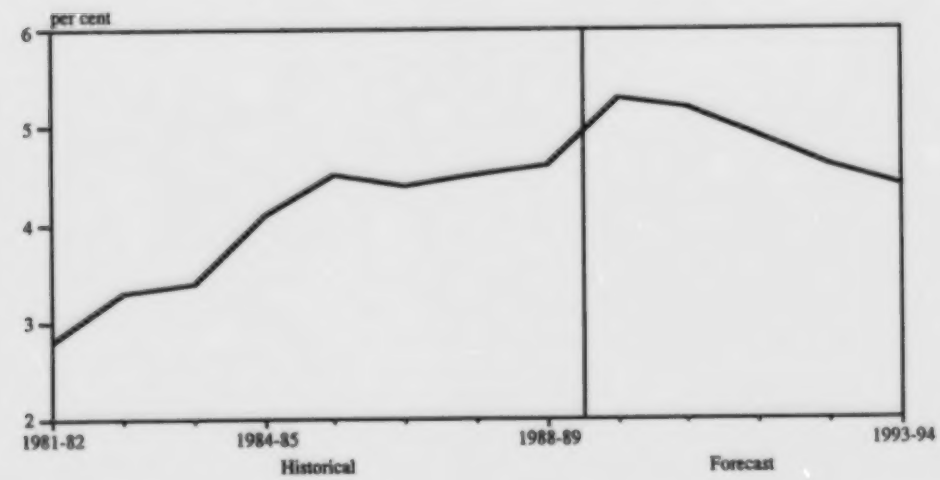


Chart A.4.1.d

Net-Interest-to-GDP Ratio



A significant slowing in the growth of the debt-to-GDP ratio was recorded over the 1984-85 to 1988-89 period. This was achieved by a substantial improvement in the primary balance. But the conditions for stability were not attained. As previously noted, stabilization of the debt-to-GDP ratio when interest rates are higher than the growth of GDP requires a level of primary surplus sufficient to offset the impact of the interest-growth-rate differential. For the 1984-85 to 1988-89 period, although the primary budget position improved, it remained in deficit.

In 1989-90 and 1990-91, interest rates rise relative to the growth rate. This in itself would result in a significant increase in the debt-to-GDP ratio. However, the primary balance improves and reaches a surplus in 1989-90. Nevertheless, the primary surplus in 1989-90 is not sufficiently large to bring about stability. Stability in the debt ratio is achieved in 1990-91. The debt-to-GDP ratio declines over the medium term as the ongoing improvement in the primary surplus is sufficiently large to offset the negative interest-growth-rate effect.

A key consequence of stabilizing the debt-to-GDP ratio is that the net-interest-to-GDP ratio declines in 1990-91 and thereafter, falling approximately a full percentage point of GDP. The decline in interest rates starting in 1990-91 is also an important contribution to the achievement of this result.

The magnitude of the improvement required in the primary balance to achieve stabilization is large. From a deficit of $20 billion in 1984-85, the primary balance moves to a surplus of approximately $7 billion in 1990-91, for a total improvement of $27 billion to stabilize the debt-to-GDP ratio. This represents a change of 5.6 percentage points in the primary balance as a per cent of GDP from a deficit of 4.5 per cent in 1984-85 to a surplus of 1.1 per cent in 1990-91. Both discretionary fiscal measures and economic growth contribute to this improvement.

Annex 5

Alternative Measures of the Budget Balance

In addition to the budgetary balance between revenues and expenditures, there are a number of indicators that provide useful information on the fiscal situation. Two such summary measures are the structural budget balance and the primary structural budget balance. The structural balance is a measure which attempts to remove the influence of cyclical economic factors on the budgetary balance. The primary structural balance is the structural balance excluding net interest payments.

The structural, or cyclically adjusted, budget balance is an estimate of what the budget balance would be if economic activity were at an average level over the business cycle. By removing the cyclical effects of economic activity on the budget balance the structural budget balance can be used to infer the extent of discretionary fiscal actions. This average level of economic activity does not necessarily represent output at full capacity, but rather an output level that can be sustained on average over the business cycle. Since the balance is calculated for average levels of economic activity the cyclical component of the deficit sums to zero over the business cycle.

Chart A.5.1 shows the actual and structural budget balances from 1975 to 1994 on a national accounts, calendar year basis. Following the 1981-1982 recession, a significant portion of the deficit was cyclical in nature. Over the last six years, above-average economic growth has eliminated this cyclical component. As a result, with the economy now operating at a high rate of capacity utilization, the deficit is estimated to be entirely structural. Looking ahead, actual and structural deficits decline in tandem as more sustainable rates of economic growth are expected. In particular, in 1990 and beyond, the declines in both actual and structural deficits reflect in large measure discretionary fiscal policy actions.

Changes in the structural balance are often used to measure discretionary changes in the fiscal stance although the structural balance invariably contains some non-discretionary elements. For example, changes in oil and grain prices affect the structural balance but are clearly non-discretionary. Further, interest rate changes result in non-discretionary changes in net interest payments on the public debt. Therefore, the structural balance excluding net interest payments is a better measure of the component of the budget over which the government exerts discretionary influence, at least in the short run.

Year-to-year changes in structural and primary structural balances are presented in Chart A.5.2. A positive value in a given year indicates a movement in the fiscal stance toward restraint compared to the previous year. The chart demonstrates that the fiscal stance was highly expansionary in the early 1980s. From 1984-85 onward, fiscal restraint is evident in the reductions in both the structural and primary structural budget balances.

Chart A.5.2 also shows that in the last half of the 1980s changes in the primary structural balance are larger than changes in the structural balance, due to a rise in net interest payments over the period. Increases in the cost of debt servicing worked against deficit reduction efforts during that period. However, the debt-to-GDP ratio stabilizes in 1990-91 and declines over the medium term. This development, in conjunction with lower interest rates, produces a decline in net interest payments which acts to reinforce discretionary deficit reduction actions and to lower the structural deficit.

Chart A.5.1

Federal Government Deficit
Actual and Structural
National Accounts Basis

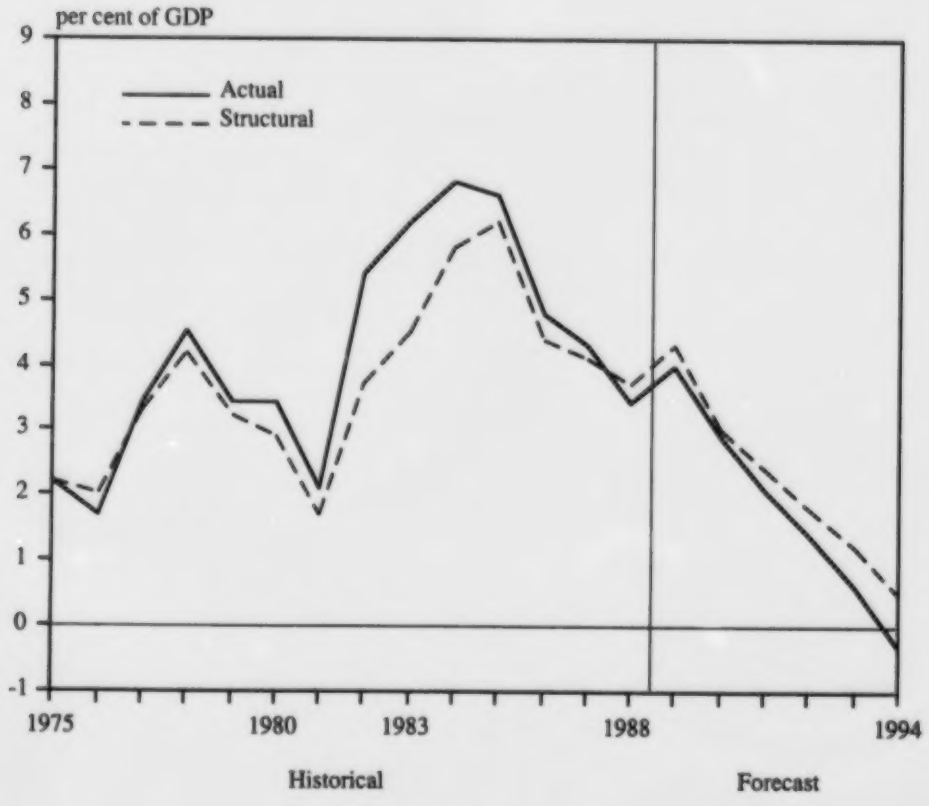
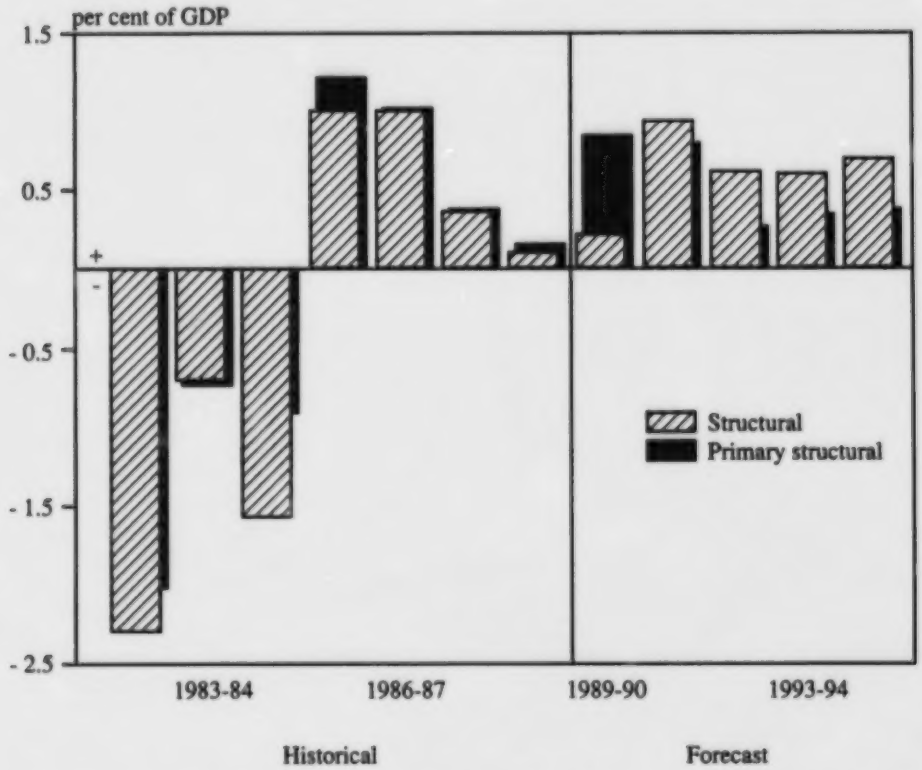


Chart A.5.2

Federal Structural and Primary Structural Budget Balances

National Accounts Basis
(year-to-year changes)



Note: The structural budget is an estimate of the budget balance adjusted for cyclical influences. The primary structural budget balance is the structural balance exclusive of net interest payments. A positive sign indicates tightening of fiscal policy; a negative sign indicates an easing of fiscal policy.

Annex 6

Sensitivity of the Government's Fiscal Position to Alternative Economic Assumptions

Since the government's fiscal position is sensitive to economic developments, any set of fiscal projections is subject to uncertainty. This annex examines the sensitivity of the fiscal projections to stylized developments in two key economic variables – real gross domestic product (GDP) and interest rates.

Uncertainty about fiscal projections exists because of the inherent difficulty in predicting future economic developments. To the extent that actual economic outcomes differ from projections, there are corresponding implications for the government's fiscal position. In a forecasting context, this uncertainty increases as the time horizon of the projections extends further into the future. Moreover, even if economic projections turn out to be accurate, the economic bases used in forecasting revenues and expenditures are often only approximations to true economic bases, so that there is also uncertainty in establishing the relationships between revenues and expenditures and their underlying economic determinants.

One way to estimate the effects of changes in the economy on the budgetary position is through sensitivity analysis which provides "rule-of-thumb" estimates of the impacts of changes in key economic variables on the major budgetary aggregates. The sensitivity analysis estimates are partial in the sense that the impact of a change in the level of real output or its growth rate is examined with interest rates being treated as constant, and vice versa. As a result, the estimates are only approximations since they abstract from the potentially large number of interrelated changes to the economy that might accompany a change in key variables. Therefore, while the estimates are illustrative of the impacts of changes in key economic variables on the fiscal position, they should not be construed as yielding alternative forecasts of the fiscal position. It should also be noted that the estimated impacts are sensitive to the underlying, or base case assumptions, for example, for the stock of outstanding debt and interest rates.

Table A.6.1 presents estimates of the impacts on revenues, expenditures and the budgetary deficit for a sustained one-percentage-point increase in the rate of economic growth and a sustained one-per-cent increase in the level of output. The higher economic activity is assumed to be spread evenly over all components of income and expenditure. In the case of a sustained increase in the rate of real growth, the budgetary deficit would decline by over $1 billion after one year and by over $6 billion after four years. The decline in the deficit resulting from higher real

growth reflects increased revenues associated with higher tax bases and collections, and lower expenditures, particularly reduced public debt charges related to a lower stock of debt.[4] The response of the major budgetary aggregates is symmetric for a one-percentage-point decline in the rate of real growth. In the case of a one-per-cent increase in the level – as opposed to the growth rate – of real output, the deficit would decline by approximately $1 billion after one year and by about $1 1/2 billion after four years. The impacts are symmetric for a one-per-cent decline in the level of real output.

Table A.6.2 presents the impacts of a 100-basis-point reduction in interest rates. In the estimates, it is assumed that all rates are 100 basis points lower so that the spreads between short- and long-term rates remain unchanged. The estimated effects build up over time as the stock of debt matures and is refinanced at lower interest rates. As well, as debt interest payments are reduced, deficits, debt and debt service charges are reduced further. The budgetary deficit decreases by more than $1 1/2 billion after one year and over $3 billion after four years. Reductions in financial requirements are less than those for the budgetary deficit, as some interest payments that are recorded on an accrual basis in budgetary expenditures are converted to a cash basis in deriving financial requirements. The impacts are broadly symmetric for a 100-basis-point increase in interest rates.

---

[4] It is assumed for the purposes of this analysis that the balance in the unemployment insurance account is held at its underlying, or base case level.

Table A.6.1

Fiscal Sensitivity Analysis

	Estimated changes to fiscal position			
	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4
	(billions of dollars)			
One-percentage-point higher growth rate				
Budgetary transactions				
Revenue increases	1.1	2.3	3.6	5.2
Expenditure reductions	0.2	0.4	0.7	1.0
Deficit reductions	1.3	2.8	4.3	6.2
One-per-cent increase in output (level)				
Budgetary transactions				
Revenue increases	0.9	1.1	1.2	1.3
Expenditure reductions	0.2	0.2	0.2	0.3
Deficit reductions	1.1	1.3	1.4	1.6

Note: Figures may not add due to rounding.

Table A.6.2

Fiscal Sensitivity Analysis

	Estimated changes to fiscal position			
	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4
	(billions of dollars)			
100-basis-point lower interest rates				
Budgetary transactions				
Revenue reductions	0.1	0.1	0.2	0.2
Expenditure reductions	1.7	2.6	3.1	3.5
Deficit reductions	1.6	2.4	2.9	3.3
Non-budgetary transactions				
Reductions in source of funds	0.3	0.4	0.5	0.6
Reductions in financial requirements	1.3	2.0	2.4	2.7

Note: Figures may not add due to rounding.

Annex 7

Debt Operations Report

The purpose of this annex is to provide background information on the government's debt operations. It describes and explains various aspects of the debt program both for the past year and from a longer-term historical perspective. The first section deals with the government's debt management and borrowing activities while the second section provides background information on Crown corporation borrowing and government and Crown corporation loan guarantees.

Debt Management

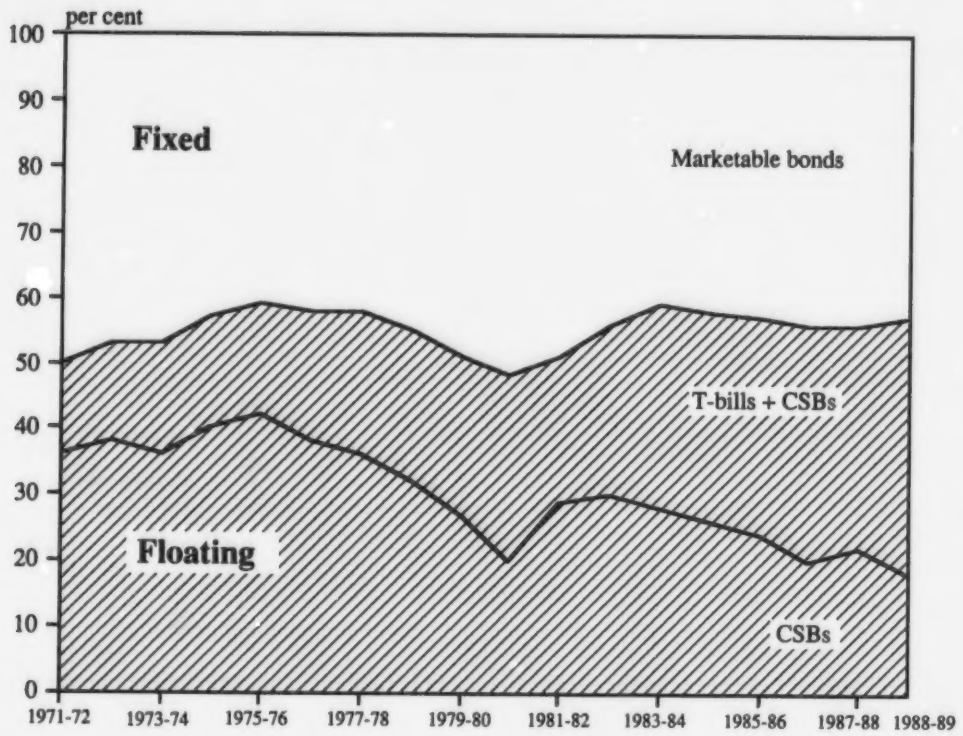
Public debt charges are now the government's largest single expenditure item, accounting for more than one-quarter of total expenditures. The principal objective of debt management is to raise the funds required by the government at minimum cost over the long-term. Achieving this objective is a complex task given the ever-changing conditions in financial markets. Judgements must be made about the type of debt securities to issue, their maturities and the level of cash balances.

One of the most important elements of debt management is the appropriate fixed rate/floating rate mix for the debt. Over the long-term substantial savings in interest charges can be derived from maintaining a substantial proportion of outstanding debt in floating rate form. The main reason for this is that it is generally cheaper to borrow short-term than long-term. In a period of high interest rates, borrowing in the short-term allows for an added opportunity for savings once interest rates decline. Of course, during periods of sharply rising interest rates, a debt strategy with a greater proportion of fixed-rate debt would provide incremental savings over short periods of time. Decisions on the mix of the debt must assess these cost and risk factors and take account of the fact that if the debt is concentrated too much in one form it can affect market interest rates adversely, thus reducing or eliminating potential cost savings.

In Canada, as seen in Chart A.7.1, over half the total stock of Canada's debt must be refinanced or repriced every year. This includes all Treasury bills, CSBs, and maturing marketable bonds. Maintaining over half of Canada's stock of debt in short-term floating rate instruments, particularly Treasury bills, has enabled the government to benefit from generally cheaper short-term interest rates relative to long-term rates. The benefit of having borrowed short was particularly evident in

Chart A.7.1

Government of Canada Debt,
Structure of Domestic Debt Outstanding
(Fiscal Years)



Source: Bank of Canada Review and Department of Finance.

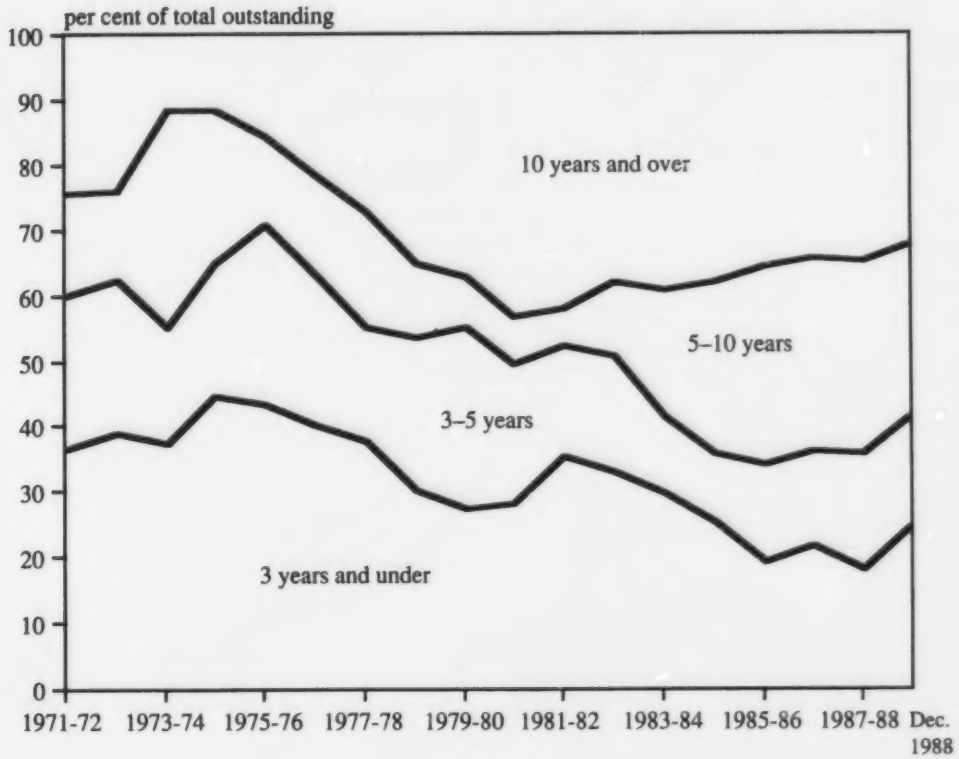
the period from 1981 to 1987 as it provided the opportunity for savings from the falling trend in interest rates during most of that time. This followed a three year period of sharply rising interest rates. It can also be seen in the chart that while the fixed portion, marketable bonds, has been generally stable, the split between Treasury bills and CSBs in the floating rate portion has changed. In large part this has reflected a declining proportion of new funds raised through the issue of CSBs and varying CSB sales and redemptions from year to year.

In 1988-89, when short-term interest rates rose, the cumulative cost savings from this debt structure were moderately reduced, but continued to be significant.

In line with the policy of maintaining a major portion of outstanding debt in floating rate form, there have also been some changes in the maturity composition of Government of Canada bonds (Chart A.7.2). In the period since 1981, the proportion of bonds with maturities of up to ten years has risen, while that of

Chart A.7.2

Government of Canada Debt
Maturity Structure of Canadian Dollar Bonds,
(Fiscal Years)



Source: Department of Finance.

bonds with longer terms has fallen. The reduction in the proportion of long-term bonds reflects an intent to restrict the issue of longer term debt to limit raising funds which are normally higher-cost.

Current Debt Management Operations

Table A.7.1 gives details on debt management operations in fiscal years 1987-88 and 1988-89. In fiscal year 1988-89, unmatured domestic debt outstanding increased by an estimated $27.7 billion to $264.7 billion, compared with a $22.2 billion increase in the previous fiscal year. The $27.7 billion increase in the debt reflected financial requirements of $22.0 billion (discussed in the main body of this Fiscal Plan), $5.4 billion in foreign exchange transactions, resulting mainly from the strengthening Canadian dollar in 1988-89, and a $0.3 billion increase in government cash balances.

To raise funds in the Canadian domestic market, the government relies on three debt instruments: marketable bonds, Canada Savings Bonds (CSBs), and Treasury bills.

1. Marketable Bonds

Of the total 1988-89 increase in debt, $11.8 billion was raised through marketable bonds, compared with $9.5 billion in 1987-88. During 1988-89, the government continued the practice of frequent bond issues and has increased the emphasis on selling bonds by auction. Auctions, of which 18 were held in 1988-89, now account for about 60 per cent of all marketable bonds issued, up from about 50 per cent in 1987-88. In addition to the $11.8 billion of new debt raised through bonds in 1988-89, $5.3 billion of maturing bonds were refinanced in the bond market.

Table A.7.1

Financial Requirements and Debt Program

	1987-88 Actual	Per cent	1988-89 Estimate[1]	Per cent
	(billions of dollars unless otherwise expressed)			
(i) Financial requirements				
– Budgetary and non-budgetary	18.2		22.0	
– Foreign exchange transactions[2]	7.1		5.4	
Change in cash balance	–3.1		0.3	
Total financing required	**22.2**		**27.7**	
(ii) Sources of financing				
– Marketable bonds	9.5	43	11.8	43
– CSBs	8.6	39	–5.7	–21
– Treasury bills	4.1	18	21.6	78
Total	**22.2**	**100**	**27.7**	**100**
(iii) Interest rate swaps	0.4		1.2	
(iv) Closing cash position	1.5		1.8	
Per cent of debt program in floating rate form (T-bills, CSBs, swaps)	59		61	

[1] Department of Finance estimates.

[2] These figures represent the transfer of Exchange Fund Account profits ($0.8 billion in 1987-88 and $1.7 billion in 1988-89) plus foreign exchange transactions.

2. Canada Savings Bonds

The Fall 1988 CSB campaign – with a coupon of 9 1/2 per cent – generated total sales of $15.0 billion, the third largest since CSBs were introduced 43 years ago. The record was the $17.5 billion campaign following the October 1987 stock market crash. The net amount raised after taking account of CSBs which matured in 1988 and other maturities which were redeemed during the campaign was $6.5 billion. Rising interest rates in late 1988 and early 1989 led some investors to redeem their CSBs and transfer the funds to other savings instruments. To meet the competition, the CSB rate was increased to 10 1/2 per cent for four months effective March 1, 1989. With the redemptions, the stock of outstanding CSBs during 1988-89 is estimated to have declined by $5.7 billion to $46.9 billion.

3. Treasury Bills, Cash Management Bills and Interest Rate Swaps

Treasury bills were used to raise $21.6 billion in new funds in 1988-89, including $5.7 billion to cover the decline in the CSB stock. The Treasury bill program also involves significant refinancings of maturing bills. The average size of the regular weekly Treasury bill tender, to cover refinancings and net new funds, increased to $4.3 billion in 1988-89 from $3.8 billion in the previous fiscal year, and there were several individual regular tenders of $5.0 billion.

The use of cash management bills, short-term Treasury bills with terms to maturity of 7 to 45 days, also increased substantially in 1988-89. The use of these bills results in more efficient cash management as they can be issued at any time and permit the government to avoid borrowing longer term to meet short-term variances in cash balances. These bills normally offer the lowest interest cost to the government as they are at the shortest term on the yield curve.

The government arranged $1.2 billion of interest rate swaps in 1988-89. Interest rate swaps are a cost effective substitute for Treasury bills: by issuing bonds and swapping them into floating rate form, through an agreement with a swap counterparty who agrees to pay an amount covering the government's bond interest payments, in exchange for floating rate payments from the government, costs of debt well below Treasury bill costs are achieved. Future cost savings from the interest rate swaps done to date which includes $0.4 billion completed in 1987-88 are estimated at about $11.1 million per year.

The floating portion of the 1988-89 debt program, i.e. Treasury bills, CSBs and swaps, rose to 61 per cent compared with 59 per cent in 1987-88. This 61 per cent floating portion of net new financings in 1988-89 had the effect of increasing the floating portion of the stock of outstanding domestic debt to 56.2 per cent at the end of the fiscal year from 55.9 per cent at the beginning of the year.

Government Debt Held by Non-Residents and Foreign Currency Debt

Chart A.7.3 summarizes the breakdown of Government of Canada debt between Canadian-dollar and foreign currency denominated issues and between resident and non-resident holdings.

Foreign currency debt outstanding, which includes marketable bonds, loans and short-term Canada Bills is largely in the form of U.S. dollars and, to a lesser extent, Yen obligations (Table A.7.2). Foreign currency debt rose from an insignificant share of total debt in 1976-77 to a high of around 11 per cent in 1978-79, and since has fallen back to around 3 per cent. To date, the government has issued foreign-currency debt only to replenish foreign exchange reserves or to refinance maturing issues. The firming of the Canadian dollar over the past year and the attendant increase in the level of official reserves has allowed for a paying-down during 1988-89 of foreign currency debt equivalent to some U.S. $1,900 million. This included U.S. $258 million of Canada bonds issued earlier in the United States and bought back by the government in the open market and subsequently cancelled. As well, a Yen-denominated loan amounting to Yen 120 billion, was called in July 1988 and a U.S. $500 million issue was allowed to mature in October 1988. Two other small foreign issues were also paid down.

While the proportion of foreign currency debt has been falling, the proportion of domestic debt held abroad has recently increased. This latter development is a result of increased interest in Canadian dollar securities by foreign investors, reflecting attractive interest rates and confidence in the Canadian economy and the Canadian dollar. Japanese and European investor interest has been particularly strong. Approximately 19 per cent, or about $50 billion, of the outstanding debt is held by non-residents.

Table A.7.2

Composition of Foreign Debt[1]

Currency and amount	U.S. dollar equivalent	Per cent	Floating rate portion
	(billions)		(billions)
U.S. $5.4 b	5.4[2]	77	3.2[3]
Y 140 b	1.1	16	–
Sfr 700 m	0.4	6	–
DM 200 m	0.1	1	–
	7.0	100	3.2

(1) As of March 31, 1989; translated using exchange rates as of that date.
(2) Includes U.S. $199 million of Canadair debt assumed in 1985-86.
(3) Includes U.S. $948 million of Canada Bills, and U.S. $1,091 nominal principal amounts of swap agreements for Yen 80 billion due February 1991, Yen 80 billion due June 1992, and Yen 20 billion due July 1993.

Chart A.7.3.a

Government of Canada Debt, Canadian and Foreign Currency (Fiscal Years)

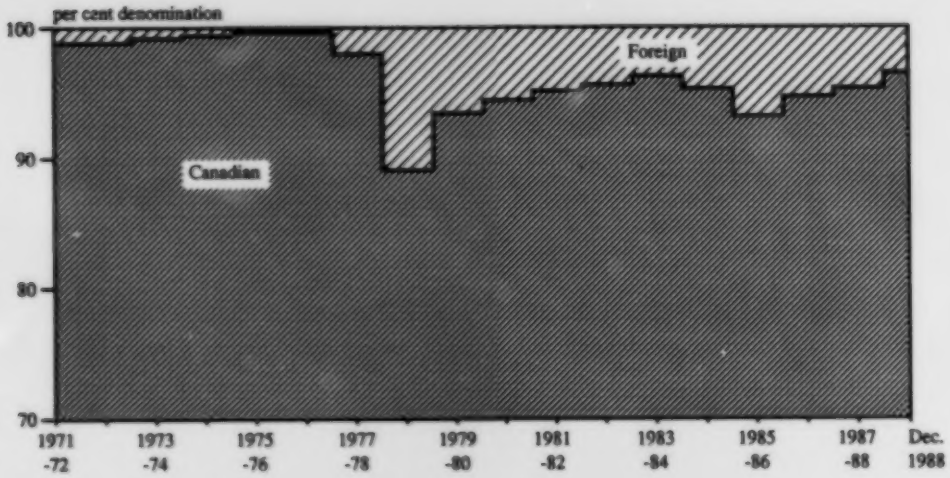
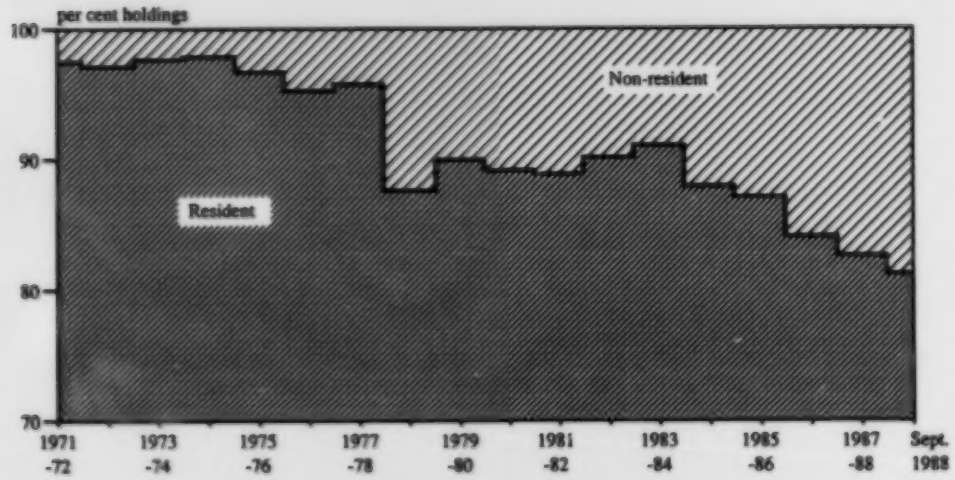


Chart A.7.3.b

Government of Canada Debt, Resident and Non-Resident Holdings (Fiscal Years)



Source: Bank of Canada Review.

Borrowings by Crown Corporations and Loan Guarantees by the Federal Government and Crown Corporations

To provide a more comprehensive view of the government's total impact in financial markets, the following sections provide information on the outstanding debt of Crown corporations and on government and Crown corporation loan guarantees.

(a) Crown Corporation Borrowing

Table A.7.3 shows recent levels of the unmatured debt of the Crown corporations. The estimates are consistent with statutory authorities approved by Parliament and with corporate plans and borrowing plans approved by the government.

The outstanding stock of unmatured debt of the Crown corporations had risen from a level of $9.7 billion at the end of 1981-82 to $13.3 billion by the end of 1988-89. The outlook is for the stock of debt to rise slightly to $13.7 billion by the end of 1990-91 (Table A.7.5).

The largest Crown corporation borrowers are the financial intermediaries – the Export Development Corporation (EDC), the Federal Business Development Bank (FBDB) and the Farm Credit Corporation (FCC)[5]. These financial intermediaries lend directly to their customers. Together, they accounted for approximately 66 per cent of Crown corporation market debt at the end of March 1989.

Canadian National accounted for 15 per cent of Crown corporation market debt outstanding at March 31, 1989. The borrowings of this non-agent Crown corporation are not direct obligations of the government.

In the energy sector, Petro-Canada and Eldor, formerly Eldorado Nuclear, accounted for approximately 19 per cent of the Crown corporation total market debt at March 31, 1989.

The Farm Credit Corporation is not borrowing in private sector financial markets, pending a financial restructuring of the corporation. The borrowing of other Crown corporations is negligible.

---

[5] Certain Crown corporations such as Canada Mortgage and Housing Corporation and, currently, the Farm Credit Corporation borrow directly from the government and not from the private financial market. Consolidated Revenue Fund loans to Crown corporations, which totalled $15.3 billion as of March 31, 1988, are reflected in the government's overall financial statements.

Table A.7.3

Unmatured Market Debt of Crown Corporations[1]

	1981-82	1987-88	1988-89
	(billions of dollars)		
Financial			
Export Development Corporation	3.2	5.3	5.5
Federal Business Development Bank	0.9	1.9	2.0
Farm Credit Corporation	–	1.3	1.3
Transport			
Canadian National[2]	1.7	2.0	2.0
Energy			
Eldor	0.3	0.7	0.5
Petro-Canada[3]	2.4	2.1	2.0
Other	1.2[4]	–	–
Total debt	9.7	13.3	13.3

[1] Data for 1988-89 are preliminary.
[2] Borrowings by this non-agent corporation are not direct obligations of the government.
[3] Includes term preferred shares outstanding at March 31 as follows: 1981-82, $1,464 million; 1987-88, $731 million; 1988-89, none outstanding.
[4] Includes debt of Canadair and de Havilland. These corporations were subsequently sold and do not appear in the data for 1987-88 and 1988-89.

(b) Loan Guarantees by the Government of Canada and Crown Corporations

The government guarantees loans under a variety of social, agricultural and industrial programs. Recent trends in government loan guarantees are shown in Table A.7.4[6].

In the 1986 budget the government adopted a new policy for granting loan guarantees. One of the principal thrusts of the new policy is "lender risk-sharing" – that is, the involvement of lenders in the financing on a risk basis. The policy is intended to lessen the government's risk in such loan guarantees, to better balance risk-sharing among the participants and to encourage commercial terms in the financings being guaranteed. Considerable progress has been achieved with the new guidelines.

[6] The table shows the total amount of financing being supported and the contingent liabilities in respect of the guaranteed loans outstanding which, in some cases, is less than the amount of the loans guaranteed themselves.

In total, as seen in Table A.7.4, the contingent liabilities of the government under major loan guarantees amounted to $8.9 billion at the end of 1988-89. Loan guarantees in support of wheat sales to foreign governments and the Canada Student Loans Program are the two largest components of the total. The Wheat Board loans accounted for about 45 per cent of government loan guarantees at the end of 1988-89 and the Canada Student Loans Act accounted for approximately 31 per cent.

Table A.7.4

Major Loan Guarantees
Government of Canada and Crown Corporations; 1987-88 and 1988-89

	1987-88		1988-89[1]	
	Financing being supported[2]	Contingent liability[3]	Financing being supported	Contingent liability
	(millions of dollars)			
Government of Canada				
Loans to Canadian Wheat Board	3,737	3,737	4,000	4,000
Small Business Loans Act	1,548	538	1,525	528
Canada Student Loans Act	2,435	2,435	2,800	2,800
Farm Improvement Loans Act	137	137	145	145
Advance Payments for Crops Act	105	105	110	110
Loans for on-reserve housing	351	351	415	415
Financing for Newgrade Upgrader	170	170	275	275
Financing for Ridley Terminal	200	200	200	200
Financing for aircraft purchases from de Havilland	369	342	435	415
Atlantic Enterprise Program	4	3	11	10
Total loan guarantees by Government of Canada	9,056	8,018	9,916	8,898
Crown corporations				
Canada Mortgage and Housing Corporation	41,700	41,700	45,700	45,700
Export Development Corporation	27	27	23	23
Petro-Canada	75	75	75	75
Other	38	38	52	52
Total loan guarantees by Crown corporations	41,840	41,840	45,850	45,850
Total loan guarantees	**50,896**	**49,858**	**55,766**	**54,748**

(1) Preliminary.
(2) The amount of financing being supported is shown because it gives a perspective on the capital market impact of the loan guarantees.
(3) The contingent liabilities in respect of the loan guarantees are, in some cases, less than the actual amount of the loans guaranteed. This is because, in some cases such as the *Small Business Loans Act* and the financing for aircraft purchases from de Havilland, the guarantee formula limits the government's liability.

Other significant loan guarantee programs relate to the Small Business Loans Act ($1.5 billion), financing for aircraft purchases from de Havilland ($435 million), Ridley Terminal ($200 million), Newgrade Upgrader ($275 million), the Farm Improvements Loans Act ($145 million), and the Advance Payments for Crops Act ($110 million).

There is also a significant amount of credit market activity which is supported by Crown corporations in the form of guaranteed or insured loans. The amount of such guarantees was $45.9 billion at the end of 1988-89, virtually all of which were accounted for by CMHC insured mortgages ($45.7 billion).

It should be noted that Crown corporation and direct government loan guarantees discussed above do not represent the total contingent liabilities of the government. There are other contingent liabilities not related to borrowing such as deposit insurance provided by the Canada Deposit Insurance Corporation.

Total Federal Debt and Guarantees

Table A.7.5 summarizes recent trends of total federal government and Crown corporation debt and guarantees.

Table A.7.5

Unmatured Debt and Loan Guarantees
Government of Canada and Crown Corporations

	Unmatured Debt			Loan Guarantees[1]			
	Government of Canada	Crown corporations	Total	Government of Canada	Crown corporations	Total	Total unmatured debt and guarantees
	(billions of dollars)						
1987-88	248.3	13.3	261.6	8.0	41.8	49.8	311.4
1988-89[2]	273.0	13.3	286.3	8.9	45.9	54.8	341.1
1989-90[3]	293.5	13.6	307.1	9.8	50.5	60.3	367.4
1990-91[3]	311.1	13.7	324.8	10.2	55.1	65.3	390.1

Note: In the forecast period it is assumed that changes in Government of Canada unmatured debt can be approximated by financial requirements excluding foreign exchange.

Included in Government of Canada unmatured debt is the debt of Canadair Financial Corporation which was assumed by the government in 1985-86.

[1] Contingent liability.
[2] Preliminary.
[3] Forecast.

Fiscal Reference Tables

Fiscal Reference Tables

I and II	Public Accounts	– Fiscal Transactions	130
III, IV and V	Public Accounts	– Budgetary Revenues	132
VI, VII and VIII	Public Accounts	– Budgetary Expenditures	135
IX	Public Accounts	– Public Debt Charges	138
X	Public Accounts	– Public Debt Charges in Comparative Terms	139
XI	Public Accounts	– Public Debt	140
XII	Public Accounts	– Total Borrowing	141
XIII	Public Accounts	– Gross Public Debt	142
XIV and XV	National Accounts	– Income and Expenditures	143
XVI	National Accounts	– Assets and Liabilities – Federal Government	145
XVII	National Accounts	– Assets and Liabilities – Provincial-Local-Hospital	146
XVIII	National Accounts	– Assets and Liabilities – Canada and Quebec Pension Plans	147

Table I

Fiscal Transactions

	Budgetary revenues	Budgetary expenditures	Budgetary surplus or deficit (–)	Non-budgetary transactions	Financial requirements (excl. foreign exchange transactions)
			(millions of dollars)		
1926-27	372	–330	42	–38	4
1931-32	303	–417	–114	–104	–218
1936-37	420	–498	–78	10	–68
1941-42	1,487	–1,839	–352	–269	–621
1946-47	3,034	–2,604	430	–896	–466
1951-52	4,101	–3,745	356	64	420
1956-57	5,582	–5,257	325	130	455
1957-58	5,456	–5,652	–196	–150	–346
1958-59	5,159	–6,036	–877	–601	–1,478
1959-60	5,896	–6,496	–600	116	–484
1960-61	6,322	–6,851	–529	205	–324
1961-62	6,468	–7,416	–948	95	–853
1962-63	6,662	–7,495	–833	–106	–939
1963-64	7,099	–8,268	–1,169	910	–259
1964-65	8,220	–8,535	–315	399	84
1965-66	8,955	–8,652	303	–205	98
1966-67	9,752	–9,939	–187	–473	–660
1967-68	10,637	–11,348	–711	–667	–1,378
1968-69	11,939	–12,339	–400	–411	–811
1969-70	14,291	–13,959	332	–98	234
1970-71	14,874	–15,654	–780	–248	–1,028
1971-72	16,511	–18,053	–1,542	176	–1,366
1972-73	19,097	–20,772	–1,675	367	–1,308
1973-74	22,322	–24,321	–1,999	482	–1,517
1974-75	29,143	–31,152	–2,009	–130	–2,139
1975-76	31,549	–37,286	–5,737	963	–4,774
1976-77	34,300	–40,597	–6,297	749	–5,548
1977-78	34,518	–44,944	–10,426	1,977	–8,449
1978-79	36,866	–49,483	–12,617	1,405	–11,212
1979-80	41,921	–53,422	–11,501	1,369	–10,132
1980-81	48,775	–62,297	–13,522	3,628	–9,894
1981-82	60,001	–74,873	–14,872	5,626	–9,246
1982-83	60,705	–88,521	–27,816	4,014	–23,802
1983-84	64,216	–96,615	–32,399	7,198	–25,201
1984-85	70,898	–109,222	–38,324	8,516	–29,808
1985-86	76,833	–111,237	–34,404	4,134	–30,270
1986-87	85,784	–116,389	–30,605	9,038	–21,567
1987-88	97,452	–125,535	–28,083	9,930	–18,153

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table II

Fiscal Transactions

	Budgetary revenues	Budgetary expenditures	Budgetary surplus or deficit (−)	Non-budgetary transactions	Financial requirements (excl. foreign exchange transactions)
			(percentage of GDP)*		
1926-27	7.2	−6.4	0.8	−0.7	0.1
1931-32	6.5	−8.9	−2.4	−2.2	−4.6
1936-37	9.1	−10.7	−1.7	0.2	−1.5
1941-42	18.0	−22.2	−4.3	−3.2	−7.5
1946-47	25.5	−21.9	3.6	−7.5	−3.9
1951-52	19.0	−17.3	1.6	0.3	1.9
1956-57	17.4	−16.4	1.0	0.4	1.4
1957-58	16.3	−16.9	−0.6	−0.4	−1.0
1958-59	14.8	−17.4	−2.5	−1.7	−4.2
1959-60	16.4	−18.1	−1.7	0.3	−1.4
1960-61	16.5	−17.9	−1.4	0.5	−0.8
1961-62	15.8	−18.1	−2.3	0.2	−2.1
1962-63	15.0	−16.9	−1.9	−0.2	−2.1
1963-64	14.9	−17.3	−2.5	1.9	−0.5
1964-65	15.7	−16.4	−0.6	0.8	0.2
1965-66	15.6	−15.0	0.5	−0.4	0.2
1966-67	15.1	−15.4	−0.3	−0.7	−1.0
1967-68	15.4	−16.4	−1.0	−1.0	−2.0
1968-69	15.8	−16.4	−0.5	−0.5	−1.1
1969-70	17.2	−16.8	0.4	−0.1	0.3
1970-71	16.7	−17.6	−0.9	−0.3	−1.2
1971-72	17.0	−18.6	−1.6	0.2	−1.4
1972-73	17.6	−19.1	−1.5	0.3	−1.2
1973-74	17.5	−19.1	−1.6	0.4	−1.2
1974-75	19.2	−20.5	−1.3	−0.1	−1.4
1975-76	18.4	−21.7	−3.3	0.6	−2.8
1976-77	17.3	−20.5	−3.2	0.4	−2.8
1977-78	15.8	−20.6	−4.8	0.9	−3.9
1978-79	15.3	−20.5	−5.2	0.6	−4.6
1979-80	15.2	−19.3	−4.2	0.5	−3.7
1980-81	15.7	−20.1	−4.4	1.2	−3.2
1981-82	16.9	−21.0	−4.2	1.6	−2.6
1982-83	16.2	−23.6	−7.4	1.1	−6.4
1983-84	15.8	−23.8	−8.0	1.8	−6.2
1984-85	15.9	−24.6	−8.6	1.9	−6.7
1985-86	16.0	−23.2	−7.2	0.9	−6.3
1986-87	16.9	−23.0	−6.0	1.8	−4.3
1987-88	17.7	−22.8	−5.1	1.8	−3.3

* For 1926-27 to 1960-61 inclusive, figures are expressed as a percentage of GNP.

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table III

Budgetary Revenues

	Personal income tax	Corporate income tax	Sales and excise taxes	Unemployment insurance contributions	Other tax revenues	Non-tax revenues	Total budgetary revenues
				(millions of dollars)			
1961-62	2,052	1,302	2,204	278	197	435	6,468
1962-63	2,018	1,298	2,395	285	216	450	6,662
1963-64	2,168	1,375	2,525	296	216	519	7,099
1964-65	2,535	1,669	2,890	310	233	583	8,220
1965-66	2,637	1,759	3,344	327	278	610	8,955
1966-67	3,050	1,743	3,628	343	305	683	9,752
1967-68	3,650	1,821	3,718	346	323	779	10,637
1968-69	4,334	2,213	3,747	432	318	895	11,939
1969-70	5,588	2,839	4,009	490	349	1,016	14,291
1970-71	6,395	2,426	4,060	493	378	1,122	14,874
1971-72	7,227	2,396	4,637	569	420	1,262	16,511
1972-73	8,378	2,920	5,272	745	353	1,429	19,097
1973-74	9,226	3,710	6,068	1,001	625	1,692	22,322
1974-75	11,710	4,836	6,837	1,585	2,103	2,072	29,143
1975-76	12,709	5,748	6,655	2,039	1,981	2,417	31,549
1976-77	14,634	5,363	7,376	2,470	1,782	2,675	34,300
1977-78	13,988	5,280	8,093	2,537	1,599	3,021	34,518
1978-79	14,656	5,654	8,853	2,783	1,489	3,431	36,866
1979-80	16,808	6,951	9,044	2,778	2,054	4,286	41,921
1980-81	19,837	8,106	10,152	3,303	2,475	4,902	48,775
1981-82	24,046	8,118	11,322	4,753	5,659	6,103	60,001
1982-83	26,330	7,139	10,629	4,900	6,277	5,430	60,705
1983-84	26,967	7,286	12,047	7,259	5,202	5,455	64,216
1984-85	29,254	9,379	13,698	7,553	5,607	5,407	70,898
1985-86	33,008	9,210	16,143	8,719	4,527	5,226	76,833
1986-87	37,878	9,885	19,084	9,558	3,464	5,915	85,784
1987-88	45,125	10,878	20,338	10,425	3,972	6,714	97,452

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table IV

Budgetary Revenues

	Personal income tax	Corporate income tax	Sales and excise taxes	Unemployment insurance contributions	Other tax revenues	Non-tax revenues	Total budgetary revenues
				(percentage of GDP)			
1961-62	5.0	3.2	5.4	0.7	0.5	1.1	15.8
1962-63	4.5	2.9	5.4	0.6	0.5	1.0	15.0
1963-64	4.5	2.9	5.3	0.6	0.5	1.1	14.9
1964-65	4.9	3.2	5.5	0.6	0.4	1.1	15.7
1965-66	4.6	3.1	5.8	0.6	0.5	1.1	15.6
1966-67	4.7	2.7	5.6	0.5	0.5	1.1	15.1
1967-68	5.3	2.6	5.4	0.5	0.5	1.1	15.4
1968-69	5.7	2.9	5.0	0.6	0.4	1.2	15.8
1969-70	6.7	3.4	4.8	0.6	0.4	1.2	17.2
1970-71	7.2	2.7	4.6	0.6	0.4	1.3	16.7
1971-72	7.4	2.5	4.8	0.6	0.4	1.3	17.0
1972-73	7.7	2.7	4.9	0.7	0.3	1.3	17.6
1973-74	7.2	2.9	4.8	0.8	0.5	1.3	17.5
1974-75	7.7	3.2	4.5	1.0	1.4	1.4	19.2
1975-76	7.4	3.4	3.9	1.2	1.2	1.4	18.4
1976-77	7.4	2.7	3.7	1.2	0.9	1.4	17.3
1977-78	6.4	2.4	3.7	1.2	0.7	1.4	15.8
1978-79	6.1	2.3	3.7	1.2	0.6	1.4	15.3
1979-80	6.1	2.5	3.3	1.0	0.7	1.6	15.2
1980-81	6.4	2.6	3.3	1.1	0.8	1.6	15.7
1981-82	6.8	2.3	3.2	1.3	1.6	1.7	16.9
1982-83	7.0	1.9	2.8	1.3	1.7	1.5	16.2
1983-84	6.6	1.8	3.0	1.8	1.3	1.3	15.8
1984-85	6.6	2.1	3.1	1.7	1.3	1.2	15.9
1985-86	6.9	1.9	3.4	1.8	0.9	1.1	16.0
1986-87	7.5	2.0	3.8	1.9	0.7	1.2	16.9
1987-88	8.2	2.0	3.7	1.9	0.7	1.2	17.7

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table V

Budgetary Revenues

	Personal income tax	Corporate income tax	Sales and excise taxes	Unemployment insurance contributions	Other tax revenues	Non-tax revenues	Total budgetary revenues
				(percentage of total)			
1961-62	31.7	20.1	34.1	4.3	3.0	6.7	100.0
1962-63	30.3	19.5	36.0	4.3	3.2	6.8	100.0
1963-64	30.5	19.4	35.6	4.2	3.0	7.3	100.0
1964-65	30.8	20.3	35.2	3.8	2.8	7.1	100.0
1965-66	29.4	19.6	37.3	3.7	3.1	6.8	100.0
1966-67	31.3	17.9	37.2	3.5	3.1	7.0	100.0
1967-68	34.3	17.1	35.0	3.3	3.0	7.3	100.0
1968-69	36.3	18.5	31.4	3.6	2.7	7.5	100.0
1969-70	39.1	19.9	28.1	3.4	2.4	7.1	100.0
1970-71	43.0	16.3	27.3	3.3	2.5	7.5	100.0
1971-72	43.8	14.5	28.1	3.4	2.5	7.6	100.0
1972-73	43.9	15.3	27.6	3.9	1.8	7.5	100.0
1973-74	41.3	16.6	27.2	4.5	2.8	7.6	100.0
1974-75	40.2	16.6	23.5	5.4	7.2	7.1	100.0
1975-76	40.3	18.2	21.1	6.5	6.3	7.7	100.0
1976-77	42.7	15.6	21.5	7.2	5.2	7.8	100.0
1977-78	40.5	15.3	23.4	7.3	4.6	8.8	100.0
1978-79	39.8	15.3	24.0	7.5	4.0	9.3	100.0
1979-80	40.1	16.6	21.6	6.6	4.9	10.2	100.0
1980-81	40.7	16.6	20.8	6.8	5.1	10.1	100.0
1981-82	40.1	13.5	18.9	7.9	9.4	10.2	100.0
1982-83	43.4	11.8	17.5	8.1	10.3	8.9	100.0
1983-84	42.0	11.3	18.8	11.3	8.1	8.5	100.0
1984-85	41.3	13.2	19.3	10.7	7.9	7.6	100.0
1985-86	43.0	12.0	21.0	11.3	5.9	6.8	100.0
1986-87	44.2	11.5	22.2	11.1	4.0	6.9	100.0
1987-88	46.3	11.2	20.9	10.7	4.1	6.9	100.0

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table VI

Budgetary Expenditures

	Major transfers to persons	Major transfers to governments	National defence	Other	Program expenditures	Public debt charges	Total budgetary expenditures
				(millions of dollars)			
1961-62	1,860	667	1,626	2,431	6,584	832	7,416
1962-63	1,933	766	1,575	2,306	6,580	915	7,495
1963-64	1,977	829	1,684	2,785	7,275	993	8,268
1964-65	2,076	954	1,536	2,919	7,485	1,050	8,535
1965-66	2,120	878	1,548	2,996	7,542	1,110	8,652
1966-67	2,291	1,054	1,640	3,772	8,757	1,182	9,939
1967-68	2,698	1,504	1,754	4,106	10,062	1,286	11,348
1968-69	2,941	1,856	1,761	4,317	10,875	1,464	12,339
1969-70	3,210	2,286	1,789	4,980	12,265	1,694	13,959
1970-71	3,595	3,008	1,818	5,346	13,767	1,887	15,654
1971-72	4,263	3,667	1,862	6,151	15,943	2,110	18,053
1972-73	5,493	4,196	1,937	6,846	18,472	2,300	20,772
1973-74	6,457	4,650	2,224	8,425	21,756	2,565	24,321
1974-75	8,099	5,956	2,526	11,333	27,914	3,238	31,152
1975-76	9,766	6,953	2,966	13,631	33,316	3,970	37,286
1976-77	10,466	8,492	3,373	13,558	35,889	4,708	40,597
1977-78	11,743	8,635	3,776	15,259	39,413	5,531	44,944
1978-79	12,735	9,688	4,096	15,940	42,459	7,024	49,483
1979-80	12,711	10,735	4,377	17,105	44,928	8,494	53,422
1980-81	14,594	11,734	5,063	20,248	51,639	10,658	62,297
1981-82	16,955	13,740	5,989	23,075	59,759	15,114	74,873
1982-83	22,712	14,617	6,938	27,351	71,618	16,903	88,521
1983-84	23,615	17,488	7,843	29,592	78,538	18,077	96,615
1984-85	25,124	19,743	8,762	33,138	86,767	22,455	109,222
1985-86	26,377	20,309	9,094	30,016	85,796	25,441	111,237
1986-87	27,753	20,712	9,993	31,273	89,731	26,658	116,389
1987-88	28,783	21,519	10,769	35,436	96,507	29,028	125,535

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table VII

Budgetary Expenditures

	Major transfers to persons	Major transfers to govts.	National defence	Other	Program expenditures	Public debt charges	Total budgetary expenditures
				(percentage of GDP)			
1961-62	4.5	1.6	4.0	5.9	16.1	2.0	18.1
1962-63	4.4	1.7	3.5	5.2	14.8	2.1	16.9
1963-64	4.1	1.7	3.5	5.8	15.3	2.1	17.3
1964-65	4.0	1.8	2.9	5.6	14.3	2.0	16.4
1965-66	3.7	1.5	2.7	5.2	13.1	1.9	15.0
1966-67	3.6	1.6	2.5	5.9	13.6	1.8	15.4
1967-68	3.9	2.2	2.5	5.9	14.6	1.9	16.4
1968-69	3.9	2.5	2.3	5.7	14.4	1.9	16.4
1969-70	3.9	2.8	2.2	6.0	14.8	2.0	16.8
1970-71	4.0	3.4	2.0	6.0	15.4	2.1	17.6
1971-72	4.4	3.8	1.9	6.3	16.4	2.2	18.6
1972-73	5.1	3.9	1.8	6.3	17.0	2.1	19.1
1973-74	5.1	3.7	1.7	6.6	17.1	2.0	19.1
1974-75	5.3	3.9	1.7	7.5	18.4	2.1	20.5
1975-76	5.7	4.1	1.7	7.9	19.4	2.3	21.7
1976-77	5.3	4.3	1.7	6.9	18.1	2.4	20.5
1977-78	5.4	4.0	1.7	7.0	18.1	2.5	20.6
1978-79	5.3	4.0	1.7	6.6	17.6	2.9	20.5
1979-80	4.6	3.9	1.6	6.2	16.3	3.1	19.3
1980-81	4.7	3.8	1.6	6.5	16.7	3.4	20.1
1981-82	4.8	3.9	1.7	6.5	16.8	4.2	21.0
1982-83	6.1	3.9	1.9	7.3	19.1	4.5	23.6
1983-84	5.8	4.3	1.9	7.3	19.4	4.5	23.8
1984-85	5.6	4.4	2.0	7.5	19.5	5.0	24.6
1985-86	5.5	4.2	1.9	6.3	17.9	5.3	23.2
1986-87	5.5	4.1	2.0	6.1	17.7	5.3	23.0
1987-88	5.2	3.9	2.0	6.5	17.6	5.3	22.8

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table VIII

Budgetary Expenditures

	Major transfers to persons	Major transfers to govts.	National defence	Other	Program expenditures	Public debt charges	Total budgetary expenditures
				(percentage of total)			
1961-62	25.1	9.0	21.9	32.8	88.8	11.2	100.0
1962-63	25.8	10.2	21.0	30.8	87.8	12.2	100.0
1963-64	23.9	10.0	20.4	33.7	88.0	12.0	100.0
1964-65	24.3	11.2	18.0	34.2	87.7	12.3	100.0
1965-66	24.5	10.1	17.9	34.6	87.2	12.8	100.0
1966-67	23.1	10.6	16.5	38.0	88.1	11.9	100.0
1967-68	23.8	13.3	15.5	36.2	88.7	11.3	100.0
1968-69	23.8	15.0	14.3	35.0	88.1	11.9	100.0
1969-70	23.0	16.4	12.8	35.7	87.9	12.1	100.0
1970-71	23.0	19.2	11.6	34.2	87.9	12.1	100.0
1971-72	23.6	20.3	10.3	34.1	88.3	11.7	100.0
1972-73	26.4	20.2	9.3	33.0	88.9	11.1	100.0
1973-74	26.5	19.1	9.1	34.6	89.5	10.5	100.0
1974-75	26.0	19.1	8.1	36.4	89.6	10.4	100.0
1975-76	26.2	18.6	8.0	36.6	89.4	10.6	100.0
1976-77	25.8	20.9	8.3	33.4	88.4	11.6	100.0
1977-78	26.1	19.2	8.4	34.0	87.7	12.3	100.0
1978-79	25.7	19.6	8.3	32.2	85.8	14.2	100.0
1979-80	23.8	20.1	8.2	32.0	84.1	15.9	100.0
1980-81	23.4	18.8	8.1	32.5	82.9	17.1	100.0
1981-82	22.6	18.4	8.0	30.8	79.8	20.2	100.0
1982-83	25.7	16.5	7.8	30.9	80.9	19.1	100.0
1983-84	24.4	18.1	8.1	30.6	81.3	18.7	100.0
1984-85	23.0	18.1	8.0	30.3	79.4	20.6	100.0
1985-86	23.7	18.3	8.2	27.0	77.1	22.9	100.0
1986-87	23.8	17.8	8.6	26.9	77.1	22.9	100.0
1987-88	22.9	17.1	8.6	28.2	76.9	23.1	100.0

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table IX

Public Debt Charges

	Gross public debt charges	Return on investments	Net public debt charges	Ratio of gross public debt charges to gross debt	Ratio of net public debt charges to net debt
		(millions of dollars)		(per cent)	
1926-27	130	9	121	4.8	5.2
1931-32	121	9	112	4.3	4.7
1936-37	137	11	126	3.9	4.1
1941-42	172	22	150	2.6	3.7
1946-47	469	69	400	2.8	3.2
1951-52	512	118	394	3.2	3.8
1956-57	508	207	301	3.1	2.6
1957-58	543	227	316	3.2	2.7
1958-59	636	247	389	3.4	3.1
1959-60	776	265	511	4.0	3.9
1960-61	788	287	501	3.9	3.7
1961-62	832	308	524	3.8	3.6
1962-63	915	312	603	3.9	3.9
1963-64	993	366	627	4.0	3.8
1964-65	1,050	423	627	4.0	3.7
1965-66	1,110	438	672	4.1	4.0
1966-67	1,182	519	663	4.2	3.9
1967-68	1,286	612	674	4.3	3.8
1968-69	1,464	695	769	4.6	4.3
1969-70	1,694	860	834	5.1	4.7
1970-71	1,887	1,000	887	5.1	4.8
1971-72	2,110	1,133	977	5.1	4.9
1972-73	2,300	1,265	1,035	5.1	4.8
1973-74	2,565	1,461	1,104	5.4	4.7
1974-75	3,238	1,802	1,436	6.1	5.6
1975-76	3,970	2,083	1,887	6.7	6.0
1976-77	4,708	2,410	2,298	7.0	6.1
1977-78	5,531	2,592	2,939	6.9	6.1
1978-79	7,024	3,059	3,965	7.2	6.5
1979-80	8,494	3,646	4,848	8.1	6.7
1980-81	10,658	4,315	6,343	8.8	7.4
1981-82	15,114	5,064	10,050	11.0	10.0
1982-83	16,903	4,616	12,287	10.2	9.6
1983-84	18,077	4,372	13,705	9.1	8.5
1984-85	22,455	4,252	18,203	9.5	9.1
1985-86	25,441	3,739	21,702	9.4	9.3
1986-87	26,658	4,234	22,424	8.8	8.5
1987-88	29,028	4,548	24,480	8.7	8.3

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table X

Public Debt Charges in Comparative Terms

	Gross public debt charges as a percentage of			Net public debt charges as a percentage of		
	GDP*	Budgetary revenues	Budgetary expenditures	GDP*	Budgetary revenues	Budgetary expenditures
1926-27	2.5	34.9	39.4	2.4	32.5	36.7
1931-32	2.6	39.9	29.0	2.4	37.0	26.9
1936-37	3.0	32.6	27.5	2.7	30.0	25.3
1941-42	2.1	11.6	9.4	1.8	10.1	8.2
1946-47	3.9	15.5	18.0	3.4	13.2	15.4
1951-52	2.4	12.5	13.7	1.8	9.6	10.5
1956-57	1.6	9.1	9.7	0.9	5.4	5.7
1957-58	1.6	10.0	9.6	0.9	5.8	5.6
1958-59	1.8	12.3	10.5	1.1	7.5	6.4
1959-60	2.1	13.2	11.9	1.4	8.7	7.9
1960-61	2.1	12.5	11.5	1.3	7.9	7.3
1961-62	2.0	12.9	11.2	1.3	8.1	7.1
1962-63	2.1	13.7	12.2	1.4	9.1	8.0
1963-64	2.1	14.0	12.0	1.3	8.8	7.6
1964-65	2.0	12.8	12.3	1.2	7.6	7.3
1965-66	1.9	12.4	12.8	1.2	7.5	7.8
1966-67	1.8	12.1	11.9	1.0	6.8	6.7
1967-68	1.9	12.1	11.3	1.0	6.3	5.9
1968-69	1.9	12.3	11.9	1.0	6.4	6.2
1969-70	2.0	11.9	12.1	1.0	5.8	6.0
1970-71	2.1	12.7	12.1	1.0	6.0	5.7
1971-72	2.2	12.8	11.7	1.0	5.9	5.4
1972-73	2.1	12.0	11.1	1.0	5.4	5.0
1973-74	2.0	11.5	10.5	0.9	4.9	4.5
1974-75	2.1	11.1	10.4	0.9	4.9	4.6
1975-76	2.3	12.6	10.6	1.1	6.0	5.1
1976-77	2.4	13.7	11.6	1.2	6.7	5.7
1977-78	2.5	16.0	12.3	1.3	8.5	6.5
1978-79	2.9	19.1	14.2	1.6	10.8	8.0
1979-80	3.1	20.3	15.9	1.8	11.6	9.1
1980-81	3.4	21.9	17.1	2.0	13.0	10.2
1981-82	4.2	25.2	20.2	2.8	16.7	13.4
1982-83	4.5	27.8	19.1	3.3	20.2	13.9
1983-84	4.5	28.2	18.7	3.4	21.3	14.2
1984-85	5.0	31.7	20.6	4.1	25.7	16.7
1985-86	5.3	33.1	22.9	4.5	28.2	19.5
1986-87	5.3	31.1	22.9	4.4	26.1	19.3
1987-88	5.3	29.8	23.1	4.5	25.1	19.5

* For 1926-27 to 1960-61 inclusive, figures are expressed as a percentage of GNP.

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table XI

Public Debt

	Gross public debt	Net recorded assets	Net public debt		GDP*
	(millions of dollars)		(millions of dollars)	(percentage of GDP*)	(millions of dollars)
1926-27	2,726	378	2,348	45.6	5,145
1931-32	2,827	451	2,376	50.6	4,693
1936-37	3,542	458	3,084	66.6	4,634
1941-42	6,563	2,562	4,001	48.3	8,282
1946-47	16,849	4,180	12,669	106.6	11,885
1951-52	15,940	5,544	10,396	48.0	21,640
1956-57	16,491	5,045	11,446	35.7	32,058
1957-58	16,805	5,163	11,642	34.7	33,513
1958-59	18,681	6,162	12,519	36.0	34,777
1959-60	19,409	6,290	13,119	35.6	36,846
1960-61	20,120	6,472	13,648	35.6	38,359
1961-62	21,906	7,310	14,596	35.7	40,886
1962-63	23,321	7,892	15,429	34.7	44,408
1963-64	25,127	8,529	16,598	34.8	47,678
1964-65	26,204	9,291	16,913	32.4	52,191
1965-66	26,802	10,192	16,610	28.9	57,523
1966-67	28,225	11,428	16,797	26.1	64,388
1967-68	29,810	12,302	17,508	25.4	69,064
1968-69	32,020	14,112	17,908	23.7	75,418
1969-70	33,260	15,684	17,576	21.2	83,026
1970-71	37,114	18,758	18,356	20.6	89,116
1971-72	41,169	21,271	19,898	20.5	97,290
1972-73	44,693	23,120	21,573	19.9	108,629
1973-74	47,542	23,970	23,572	18.5	127,372
1974-75	52,866	27,285	25,581	16.8	152,111
1975-76	59,612	28,294	31,318	18.3	171,540
1976-77	67,323	29,708	37,615	19.0	197,924
1977-78	79,879	31,838	48,041	22.0	217,879
1978-79	96,957	36,299	60,658	25.1	241,604
1979-80	104,862	32,703	72,159	26.1	276,096
1980-81	120,446	34,765	85,681	27.6	309,891
1981-82	137,573	37,020	100,553	28.2	355,994
1982-83	166,203	37,834	128,369	34.3	374,442
1983-84	199,497	38,729	160,768	39.6	405,717
1984-85	237,112	38,020	199,092	44.8	444,735
1985-86	269,286	35,790	233,496	48.8	478,765
1986-87	302,744	38,643	264,101	52.1	506,483
1987-88	333,521	41,337	292,184	53.2	549,692

* For 1926-27 to 1960-61 inclusive, figures are expressed as a percentage of GNP.

Note: Figures for GNP and GDP relate to the corresponding calendar year.

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table XII

Total Borrowing

	Financial requirements			Total borrowing		
	Excluding foreign exchange transactions	Including foreign exchange transactions	Change in cash position	Domestic borrowing	Foreign borrowing	Total borrowing
			(millions of dollars)			
1961-62	−853	−662	416	1,078	0	1,078
1962-63	−939	−1,234	−400	834	281	1,115
1963-64	−259	−330	451	781	−35	746
1964-65	84	−377	−145	232	0	232
1965-66	98	−63	−46	17	−5	12
1966-67	−660	−417	181	598	−5	593
1967-68	−1,378	−752	203	955	−205	750
1968-69	−811	−1,571	−415	1,156	282	1,438
1969-70	234	−154	236	390	5	395
1970-71	−1,028	−2,423	431	2,854	−110	2,744
1971-72	−1,366	−2,038	322	2,360	−2	2,358
1972-73	−1,308	−1,383	399	1,782	−2	1,780
1973-74	−1,517	−1,386	−1,189	197	−76	121
1974-75	−2,139	−1,546	2,394	3,940	−50	3,890
1975-76	−4,774	−4,779	−152	4,627	−28	4,599
1976-77	−5,548	−4,267	545	4,812	−2	4,810
1977-78	−8,449	−7,263	909	8,172	855	9,027
1978-79	−11,212	−6,851	1,927	8,778	6,186	14,964
1979-80	−10,132	−10,575	−2,695	7,880	−2,516	5,364
1980-81	−9,894	−8,967	2,193	11,160	−66	11,094
1981-82	−9,246	−8,688	689	9,377	634	10,011
1982-83	−23,802	−24,442	−2,041	22,401	977	23,378
1983-84	−25,201	−24,787	1,833	26,620	−299	26,321
1984-85	−29,808	−27,385	−554	26,831	2,971	29,802
1985-86	−30,270	−24,644	−1,114	23,530	4,740	28,270
1986-87	−21,567	−27,957	−126	27,831	−1,800	26,031
1987-88	−18,153	−25,302	−3,085	22,217	−715	21,502

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table XIII

Gross Public Debt

	Unmatured debt – held by outside parties										
	Marketable bonds*			Treasury bills	Canada Savings Bonds*	Less: government's own holdings	Total	Superannuation accounts	Interest and debt accounts	Other liabilities	Gross public debt
	Domestic	Foreign	Total								
	(millions of dollars)										
1961-62	10,838	287	11,125	1,885	4,055	−95	16,970	2,291	275	2,370	21,906
1962-63	10,802	568	11,370	2,165	4,582	−32	18,085	2,562	293	2,381	23,321
1963-64	11,075	533	11,608	2,230	5,092	−99	18,831	3,447	321	2,528	25,127
1964-65	10,899	533	11,432	2,140	5,552	−61	19,063	4,150	339	2,652	26,204
1965-66	10,745	528	11,273	2,150	5,733	−81	19,075	4,489	391	2,847	26,802
1966-67	10,018	523	11,541	2,310	6,017	−200	19,668	4,890	427	3,240	28,225
1967-68	11,573	318	11,891	2,480	6,096	−49	20,418	5,350	499	3,543	29,810
1968-69	12,294	600	12,894	2,840	6,169	−47	21,856	5,883	581	3,700	32,020
1969-70	12,279	605	12,884	2,895	6,579	−107	22,251	6,503	600	3,906	33,260
1970-71	13,021	495	13,516	3,735	7,804	−60	24,995	7,200	839	4,080	37,114
1971-72	13,385	493	13,878	3,830	9,712	−67	27,353	7,934	1,158	4,724	41,169
1972-73	13,423	491	13,914	4,290	10,989	−60	29,133	8,792	1,506	5,262	44,693
1973-74	13,592	415	14,007	4,905	10,406	−64	29,254	9,794	1,801	6,693	47,542
1974-75	14,311	365	14,676	5,630	12,915	−77	33,144	11,054	2,257	6,411	52,866
1975-76	15,281	337	15,618	6,495	15,517	−87	37,543	12,557	2,923	6,589	59,612
1976-77	17,748	335	18,083	8,255	16,304	−89	42,553	14,212	3,619	6,939	67,323
1977-78	21,182	1,190	22,372	11,295	18,011	−98	51,580	16,101	4,523	7,675	79,879
1978-79	26,532	7,376	33,908	13,535	19,247	−146	66,544	18,056	4,014	8,343	96,957
1979-80	32,947	4,860	37,807	16,325	18,081	−305	71,908	20,022	3,976	8,956	104,862
1980-81	40,849	4,794	45,643	21,770	15,812	−223	83,002	22,329	4,162	10,953	120,446
1981-82	43,493	5,428	48,921	19,375	24,978	−261	93,013	25,343	6,095	13,122	137,573
1982-83	48,377	6,405	54,782	29,125	32,641	−157	116,391	28,826	7,710	13,276	166,203
1983-84	57,036	6,106	63,142	41,700	38,204	−334	142,712	32,688	8,622	15,475	199,497
1984-85	69,438	9,077	78,515	52,300	41,960	−261	172,514	36,990	9,418	18,190	237,112
1985-86	81,067	13,810	94,877	61,950	44,245	−288	200,784	41,670	9,084	17,748	269,286
1986-87	94,426	12,010	106,436	76,950	44,309	−880	226,815	46,665	9,065	20,199	302,744
1987-88	103,898	11,295	115,193	81,050	53,323	−1,249	248,317	52,088	9,600	23,516	333,521

* Including government's holdings of its own debt.

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table XIV

Government Revenues, Expenditures and Surpluses or Deficits, 1961-1988
(National Accounts Basis)

	Total government[1]			Federal government			Provincial-local-hospital		
	Revenues	Expenditures	Surplus or deficit(–)	Revenues	Expenditures	Surplus or deficit(–)	Revenues	Expenditures	Surplus or deficit(–)
					(billions of dollars)				
1961	11.3	12.2	–0.9	6.8	7.2	–0.4	5.7	6.1	–0.5
1962	12.4	13.2	–0.8	7.0	7.5	–0.5	6.6	6.8	–0.2
1963	13.3	13.9	–0.7	7.3	7.6	–0.3	7.1	7.5	–0.4
1964	15.0	14.9	0.0	8.4	8.0	0.3	7.9	8.1	–0.3
1965	16.7	16.5	0.2	9.1	8.6	0.5	9.0	9.4	–0.4
1966	19.4	19.1	0.4	10.0	9.8	0.2	10.4	10.9	–0.5
1967	21.9	21.8	0.0	10.9	11.0	–0.1	12.0	12.8	–0.7
1968	24.9	24.5	0.3	12.2	12.3	–	13.9	14.6	–0.6
1969	29.0	27.2	1.8	14.5	13.5	1.0	16.0	16.4	–0.3
1970	31.8	31.1	0.7	15.5	15.3	0.2	18.3	19.1	–0.7
1971	35.2	35.2	0.0	17.3	17.4	–0.1	20.8	21.9	–1.1
1972	39.7	39.8	0.0	19.6	20.1	–0.5	23.0	23.9	–0.9
1973	46.1	45.0	1.1	22.8	22.4	0.4	26.3	27.0	–0.8
1974	58.6	55.8	2.9	30.0	28.7	1.3	32.5	32.7	–0.2
1975	64.2	68.5	–4.3	31.8	35.6	–3.8	37.2	39.7	–2.5
1976	73.4	77.0	–3.5	35.5	38.8	–3.3	43.2	45.6	–2.4
1977	81.4	86.9	–5.5	36.7	44.0	–7.3	51.0	51.4	–0.4
1978	89.3	96.9	–7.6	38.3	49.1	–10.9	57.7	56.9	0.8
1979	101.5	107.0	–5.5	43.4	52.8	–9.4	64.9	63.8	1.1
1980	116.3	124.9	–8.6	50.7	61.3	–10.7	72.8	73.8	–1.0
1981	141.6	146.9	–5.2	65.0	72.3	–7.3	84.2	85.3	–1.2
1982	151.3	173.5	–22.2	66.1	86.4	–20.3	93.3	98.9	–5.7
1983	162.1	190.2	–28.0	69.6	94.6	–25.0	102.1	108.3	–6.2
1984	177.9	206.7	–28.8	76.5	106.5	–30.0	112.3	114.3	–2.1
1985	190.5	224.1	–33.5	83.0	114.7	–31.7	119.4	124.4	–5.0
1986	205.9	233.3	–27.4	91.4	115.5	–24.1	124.8	131.3	–6.5
1987	223.9	249.0	–25.1	99.2	122.5	–23.4	135.6	139.7	–4.1
1988	248.6	267.0	–18.3	110.4	130.8	–20.4	149.9	149.9	–

[1] Including the Canada and Quebec Pension Plans.

Source: Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, quarterly, cat. 13-001.

Table XV

Government Revenues, Expenditures and Surpluses or Deficits, 1961-1988 (National Accounts Basis)

	Total government[1]			Federal government			Provincial-local-hospital		
	Revenues	Expenditures	Surplus or deficit(–)	Revenues	Expenditures	Surplus or deficit(–)	Revenues	Expenditures	Surplus or deficit(–)
	(percentage of GDP)								
1961	27.7	29.8	–2.1	16.6	17.6	–1.0	13.9	15.0	–1.1
1962	28.0	29.7	–1.7	15.7	16.9	–1.2	14.9	15.4	–0.5
1963	27.8	29.2	–1.4	15.4	16.0	–0.6	14.9	15.7	–0.8
1964	28.7	28.6	0.1	16.0	15.4	0.6	15.0	15.6	–0.6
1965	29.0	28.7	0.3	15.8	14.9	0.9	15.7	16.3	–0.6
1966	30.2	29.6	0.6	15.5	15.2	0.3	16.1	17.0	–0.9
1967	31.7	31.6	0.1	15.8	16.0	–0.2	17.4	18.5	–1.1
1968	33.0	32.5	0.4	16.2	16.3	0.0	18.5	19.3	–0.8
1969	34.9	32.8	2.1	17.5	16.3	1.2	19.3	19.7	–0.4
1970	35.7	34.9	0.8	17.4	17.2	0.3	20.6	21.4	–0.8
1971	36.2	36.2	0.0	17.8	17.9	–0.1	21.4	22.5	–1.1
1972	36.6	36.6	0.0	18.0	18.5	–0.5	21.2	22.0	–0.8
1973	36.2	35.3	0.9	17.9	17.6	0.3	20.6	21.2	–0.6
1974	38.5	36.7	1.9	19.7	18.9	0.8	21.4	21.5	–0.1
1975	37.4	39.9	–2.5	18.5	20.8	–2.2	21.7	23.1	–1.4
1976	37.1	38.9	–1.8	17.9	19.6	–1.7	21.8	23.0	–1.2
1977	37.4	39.9	–2.5	16.8	20.2	–3.4	23.4	23.6	–0.2
1978	37.0	40.1	–3.2	15.8	20.3	–4.5	23.9	23.5	0.3
1979	36.7	38.8	–2.0	15.7	19.1	–3.4	23.5	23.1	0.4
1980	37.5	40.3	–2.8	16.3	19.8	–3.4	23.5	23.8	–0.3
1981	39.8	41.3	–1.5	18.3	20.3	–2.1	23.6	24.0	–0.3
1982	40.4	46.3	–5.9	17.7	23.1	–5.4	24.9	26.4	–1.5
1983	40.0	46.9	–6.9	17.2	23.3	–6.2	25.2	26.7	–1.5
1984	40.0	46.5	–6.5	17.2	24.0	–6.8	25.2	25.7	–0.5
1985	39.8	46.8	–7.0	17.3	24.0	–6.6	24.9	26.0	–1.0
1986	40.6	46.1	–5.4	18.0	22.8	–4.8	24.6	25.9	–1.3
1987	40.7	45.3	–4.6	18.0	22.3	–4.3	24.7	25.4	–0.7
1988	41.5	44.6	–3.1	18.4	21.8	–3.4	25.0	25.0	–

[1] Including the Canada and Quebec Pension Plans.

Source: Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, quarterly, cat. 13-001.

Table XVI

Federal Government Assets and Liabilities, 1961-1987
(National Accounts Basis)

	Financial			Non-financial assets	Assets less liabilities	Financial			Non-financial assets	Assets less liabilities
	Liabilities	Assets	Net debt			Liabilities	Assets	Net debt		
	(billions of dollars)					(percentage of GDP)				
1961	19.0	11.4	7.6	4.0	−3.6	46.5	27.9	18.7	9.8	−8.8
1962	20.0	12.1	8.0	4.2	−3.8	45.1	27.1	18.0	9.4	−8.6
1963	21.1	12.8	8.4	4.4	−4.0	44.3	26.8	17.6	9.2	−8.4
1964	21.6	13.6	8.1	4.5	−3.6	41.5	26.0	15.5	8.7	−6.8
1965	21.8	14.3	7.5	4.9	−2.6	37.8	24.8	13.0	8.5	−4.5
1966	22.5	15.3	7.2	5.5	−1.8	35.0	23.8	11.2	8.5	−2.7
1967	23.8	16.5	7.4	6.0	−1.4	34.5	23.9	10.6	8.7	−2.0
1968	25.6	18.2	7.4	6.4	−1.1	33.9	24.1	9.9	8.4	−1.4
1969	26.0	19.6	6.4	7.0	0.5	31.4	23.6	7.7	8.4	0.6
1970	28.3	21.9	6.4	7.5	1.0	31.8	24.6	7.2	8.4	1.2
1971	31.4	24.9	6.6	8.4	1.8	32.3	25.5	6.8	8.6	1.8
1972	33.9	26.8	7.0	9.1	2.1	31.2	24.7	6.5	8.4	1.9
1973	34.0	27.7	6.4	10.5	4.1	26.7	21.7	5.0	8.2	3.2
1974	39.4	33.6	5.8	13.2	7.4	25.9	22.1	3.8	8.7	4.9
1975	44.0	34.6	9.3	15.3	6.0	25.6	20.2	5.4	8.9	3.5
1976	48.3	35.2	13.0	16.6	3.5	24.4	17.8	6.6	8.4	1.8
1977	56.9	38.3	18.6	18.0	−0.5	26.1	17.6	8.5	8.3	−0.2
1978	71.8	43.1	28.7	19.7	−9.0	29.7	17.8	11.9	8.1	−3.7
1979	78.7	41.4	37.3	21.5	−15.8	28.5	15.0	13.5	7.8	−5.7
1980	93.5	46.8	46.7	24.0	−22.7	30.2	15.1	15.1	7.8	−7.3
1981	107.0	52.9	54.1	27.1	−27.0	30.1	14.8	15.2	7.6	−7.6
1982	126.6	51.2	75.3	29.3	−46.1	33.8	13.7	20.1	7.8	−12.3
1983	156.5	54.8	101.7	30.2	−71.5	38.6	13.5	25.1	7.4	−17.6
1984	183.1	53.2	129.9	32.1	−97.8	41.2	12.0	29.2	7.2	−22.0
1985	220.3	57.7	162.6	34.0	−128.6	46.0	12.1	34.0	7.1	−26.9
1986	244.0	55.3	188.7	35.4	−153.3	48.2	10.9	37.3	7.0	−30.3
1987	271.4	61.6	209.9	36.5	−173.4	49.4	11.2	38.2	6.6	−31.5

Source: Statistics Canada, *National Balance Sheet Accounts*, annual, cat. 13-214.

Table XVII

Provincial-Local-Hospital Government Assets and Liabilities, 1961-1987
(National Accounts Basis)

	Financial			Non-financial assets	Assets less liabilities	Financial			Non-financial assets	Assets less liabilities
	Liabilities	Assets	Net debt			Liabilities	Assets	Net debt		
	(billions of dollars)					(percentage of GDP)				
1961	10.8	7.5	3.2	16.4	13.2	26.4	18.6	7.8	40.0	32.2
1962	11.7	8.2	3.5	17.9	14.4	26.3	18.5	7.8	40.3	32.5
1963	12.6	8.7	3.9	19.9	16.0	26.5	18.3	8.3	41.8	33.6
1964	13.8	9.4	4.4	21.8	17.3	26.4	17.9	8.5	41.7	33.2
1965	15.1	10.2	4.9	25.2	20.3	26.3	17.7	8.5	43.8	35.3
1966	17.3	11.5	5.8	28.8	23.0	26.9	17.8	9.0	44.7	35.6
1967	19.8	12.6	7.2	31.2	24.0	28.7	18.3	10.4	45.2	34.8
1968	22.1	14.2	7.9	33.1	25.3	29.3	18.8	10.5	43.9	33.5
1969	24.4	16.4	7.9	36.7	28.8	29.3	19.8	9.5	44.3	34.7
1970	27.0	18.3	8.8	40.7	31.9	30.4	20.5	9.9	45.7	35.8
1971	29.9	19.9	10.0	46.2	36.2	30.7	20.5	10.3	47.4	37.2
1972	32.9	21.6	11.3	51.2	39.9	30.3	19.9	10.4	47.2	36.7
1973	36.3	24.5	11.8	59.8	48.1	28.5	19.3	9.2	47.0	37.7
1974	41.1	28.5	12.6	76.9	64.2	27.0	18.7	8.3	50.5	42.2
1975	47.6	31.3	16.3	89.3	73.1	27.7	18.2	9.5	52.1	42.6
1976	53.9	35.3	18.5	97.9	79.4	27.2	17.9	9.4	49.5	40.1
1977	62.1	41.7	20.3	107.8	87.5	28.5	19.2	9.3	49.5	40.2
1978	70.6	51.6	19.0	119.2	100.3	29.2	21.4	7.9	49.3	41.5
1979	76.7	58.2	18.5	134.2	115.7	27.8	21.1	6.7	48.6	41.9
1980	84.9	68.1	16.9	154.2	137.3	27.4	22.0	5.4	49.8	44.3
1981	98.7	88.6	10.1	180.1	170.0	27.7	24.9	2.8	50.6	47.8
1982	113.2	94.3	18.9	199.0	180.1	30.2	25.2	5.1	53.1	48.1
1983	127.3	102.0	25.3	210.5	185.1	31.4	25.1	6.2	51.9	45.6
1984	139.6	114.4	25.1	221.1	196.0	31.4	25.7	5.7	49.7	44.1
1985	154.4	117.9	36.5	233.8	197.4	32.2	24.6	7.6	48.8	41.2
1986	170.7	127.5	43.2	241.1	198.0	33.7	25.2	8.5	47.6	39.1
1987	178.4	132.9	45.5	245.9	200.4	32.5	24.2	8.3	44.7	36.5

Source: Statistics Canada, *National Balance Sheet Accounts*, annual, cat. 13-214.

Table XVIII

Canada and Quebec Pension Plans Assets and Liabilities, 1966-1987
(National Accounts Basis)

	Financial			Non-financial assets	Assets less liabilities	Financial			Non-financial assets	Assets less liabilities
	Liabilities	Assets	Net debt			Liabilities	Assets	Net debt		
	(billions of dollars)					(percentage of GDP)				
1966	–	0.7	–0.7	–	0.7	–	1.1	–1.1	–	1.1
1967	–	1.6	–1.6	–	1.6	–	2.3	–2.3	–	2.3
1968	–	2.6	–2.6	–	2.6	–	3.4	–3.4	–	3.4
1969	–	3.7	–3.7	–	3.7	–	4.5	–4.5	–	4.5
1970	–	4.9	–4.9	–	4.9	–	5.5	–5.5	–	5.5
1971	–	6.2	–6.2	–	6.2	–	6.4	–6.4	–	6.4
1972	–	7.6	–7.6	–	7.6	–	7.0	–7.0	–	7.0
1973	–	9.0	–9.0	–	9.0	–	7.1	–7.1	–	7.1
1974	–	10.8	–10.8	–	10.8	–	7.1	–7.1	–	7.1
1975	–	12.8	–12.8	–	12.8	–	7.5	–7.5	–	7.5
1976	–	15.0	–15.0	–	15.0	–	7.6	–7.6	–	7.6
1977	–	17.2	–17.2	–	17.2	–	7.9	–7.9	–	7.9
1978	–	19.7	–19.7	–	19.7	–	8.1	–8.1	–	8.1
1979	–	22.4	–22.4	–	22.4	–	8.1	–8.1	–	8.1
1980	–	25.4	–25.4	–	25.4	–	8.2	–8.2	–	8.2
1981	–	28.6	–28.6	–	28.6	–	8.0	–8.0	–	8.0
1982	–	32.4	–32.4	–	32.4	–	8.7	–8.7	–	8.7
1983	–	35.6	–35.6	–	35.6	–	8.8	–8.8	–	8.8
1984	–	38.8	–38.8	–	38.8	–	8.7	–8.7	–	8.7
1985	–	42.2	–42.2	–	42.2	–	8.8	–8.8	–	8.8
1986	–	46.1	–46.1	–	46.1	–	9.1	–9.1	–	9.1
1987	–	48.4	–48.4	–	48.4	–	8.8	–8.8	–	8.8

Source: Statistics Canada, *National Balance Sheet Accounts*, annual, cat. 13-214.

The Debt Problem

Questions and Answers

Canada

Preface

Canada's large and growing public debt is a serious threat to the future of all Canadians. At $320 billion and rising, the debt is putting an enormous strain on the economy and on our ability to afford vital social and other programs.

Each year, more of every dollar of revenue the government collects is spent just to pay interest on the public debt. In 1969, 12 cents of every dollar of revenue went on debt interest payments. In 1981, 25 cents. Last year, 31 cents. This year, for every dollar of government revenue, fully 35 cents will be spent on debt interest.

We can't go on spending more and more interest on the public debt and still afford to maintain services such as health care, training and environmental protection - services Canadians value and count on.

Getting the debt under control is a national challenge. Action to meet this challenge, and overcome it, requires the resolve of the government and the Canadian people.

The April 1989 budget takes the necessary action to ensure that the debt and its costs will be brought under control.

It is important for Canadians to understand the need to solve the problem of the debt and how the actions in the budget contribute to that solution. This booklet of basic questions and answers about the debt has been prepared to help increase that understanding.

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

What Is the Public Debt?

The public debt is the amount of money that the federal government owes to Canadians and to foreign investors. Today, the public debt is $320 billion.

What Is the Deficit?

The annual deficit is the amount by which government spending exceeds revenues. It is the amount the government has to borrow. It gets added to the debt each year.

How Fast Is the Public Debt Growing?

- In one hour, the debt grows by more than $3 million.
- In the time it takes to watch a hockey game, the debt grows by about $10 million.
- In one day, the debt grows by more than $80 million, and it keeps growing, hour after hour, day after day.

- In 1981, the debt amounted to $12,300 for every household in Canada.
- In 1984, the debt amounted to $23,100 for every household.
- In 1988, it was $34,200 for every household.

How Has the Debt Problem Come About?

From the mid-1970s to the mid-1980s, each year, federal governments ran larger and larger deficits. Programs were being delivered that were not being paid for. They were financed with borrowed money.

By 1984, the *annual* deficit had reached $38 billion. Although the deficit has been reduced substantially since 1984, we have been adding to our debt each year.

The government has restrained spending and raised taxes so that revenues now cover the cost of government programs. But we are still borrowing about $30 billion per year to pay the interest on past borrowings.

How Much Interest Does the Government Pay on the Debt?

The government now spends more money on debt interest payments than it spends on any one program.

This year, the government will spend $39 billion in interest payments. That is:

- twice what is spent on elderly benefits;
- three times what is spent on national defence;

- 20 times what is spent on job creation and training;
- 24 times what is spent on all regional development programs.

More and more of every dollar of revenue the government takes in has been going to pay interest on the public debt:

- In 1969, the interest on the debt was equal to 12 cents for every dollar of revenue.
- In 1981, the interest on the debt was equal to 25 cents for every dollar of revenue.
- Last year, it was 31 cents of every dollar.
- This year, it is 35 cents of every dollar.

Why Should the Debt Problem Concern Me?

It concerns all Canadians because if we fail to get the public debt under control, everyone stands to lose. How? Through:

- higher interest rates,
- weaker economic growth,
- fewer jobs,
- lower living standards, and
- less money to maintain social, cultural and regional programs.

The biggest losers would be our children. Future generations would have to pay the bill for the government programs and services we receive today. They would have to pay the bill through:

- higher taxes
- reduced programs and services.

What Has the Government Done to Stop the Debt From Rising?

The problem took a long time to develop and it will take a long time to solve.

The government has been working to control the problem since coming to office in 1984.

- From 1984 to 1988, the deficit was reduced from more than $38 billion to less than $29 billion.
- Spending on all government programs grew by less than inflation over the last four years.
- We have cut out waste and increased efficiency in government.
- The actual cost of running the government is less in 1988-89 than it was four years ago.

Spending curbs, together with revenue actions, have slowed the growth of the public debt.

- In 1984, the public debt increased by 24 per cent.

- Last year the public debt grew by less than 10 per cent.

But even that is still too fast. More must be done.

What More Is the Government Doing to Solve the Problem?

In the April budget, the government announced:

- a program of expenditure reductions and revenue increases to deal directly with the debt problem; and

- continued action on a number of important initiatives to expand the future ability of the Canadian economy to produce jobs, opportunities and a higher standard of living for Canadians.

By 1993, the deficit will be only $15 billion, less than half what it is today.

Lower deficits will ensure that the growth of the public debt will continue to slow.

For more information, please call:

1-800-267-6620 (English)
1-800-267-6640 (French)
1-800-267-6650 (telecommunications device for the hearing impaired)

For further copies of this booklet, please contact:

Finance Distribution Centre
140 O'Connor Street
Ottawa, Ontario
K1A 0G5

(613) 995-2855

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

Le plan financier

Maîtriser la dette publique

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

le 27 avril 1989

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

Avant-propos

Le plan financier quinquennal présenté dans ce budget repose sur une stratégie visant à maîtriser la dette publique et à améliorer le niveau de vie des Canadiens. Les initiatives gouvernementales exposées dans le budget s'appuient sur les progrès accomplis depuis quatre ans et mettront un frein à la croissance des dépenses, augmenteront les recettes, faciliteront une expansion soutenue de l'économie et remettront le déficit sur la voie de la diminution. Il s'agit du plan d'action qui, dans la conjoncture actuelle, combine au mieux une gestion responsable avec le souci du bien-être de tous les Canadiens, non seulement ceux de la génération présente mais aussi ceux des générations futures.

Ce plan financier s'attaque aux problèmes du pays. Les mesures que nous prenons pour les régler, ainsi que les avantages que ces mesures devraient apporter aux Canadiens sont décrits dans ce document. Le problème est simple: notre dette publique, supérieure à $320 milliards à l'heure actuelle, équivaut à plus de la moitié de la production annuelle de biens et de services au Canada ou de notre produit intérieur brut (PIB). Cela signifie que, même si le déficit a été sensiblement réduit depuis 1984, nous continuons de soumettre notre économie à des tensions en nous endettant toujours plus chaque année afin de payer les intérêts sur la dette.

Une dette élevée et croissante rend la situation financière du gouvernement fédéral particulièrement vulnérable à des augmentations de taux d'intérêt. Par exemple, la vigueur imprévue de l'économie après l'effondrement boursier d'octobre 1987 a accru les tensions inflationnistes. La politique monétaire a été orientée en conséquence et les taux d'intérêt ont augmenté, accroissant les intérêts payés par l'État sur sa dette. Nous prévoyons maintenant pour cette année des paiements d'intérêt supérieurs de $6.4 milliards au montant prévu dans le budget de 1988. Pour compenser cette hausse et ramener le déficit sur la voie de la diminution, nous avons dû comprimer les dépenses de programmes et accroître les recettes.

L'inaction serait lourde de conséquences. Nous serions pris dans un «cercle vicieux» caractérisé par une augmentation des déficits, une hausse de la dette, une élévation des taux d'intérêt et un ralentissement de l'économie, auxquels feraient suite des déficits encore plus importants et une dette toujours plus lourde. Le Canada a toutefois une économie vigoureuse, l'une des plus fortes au monde. Moyennant un équilibre judicieux entre la politique monétaire et la politique budgétaire, nous pouvons faire face à cette menace et la remplacer par un «cercle vertueux» caractérisé par une amélioration constante de la situation financière, qui renforcera la confiance des investisseurs ici comme à l'étranger, tout en soutenant la croissance économique et la création d'emplois. Notre plan financier a pour but de placer le pays sur cette voie pour les cinq prochaines années et par la suite.

Les mesures proposées dans ce budget assureront des progrès constants vers le rétablissement de l'intégrité des finances publiques. En premier lieu, elles mettront un frein à l'augmentation de la dette publique en pourcentage du PIB en 1990-91. À moyen terme, l'activité économique s'accroîtra plus vite que la dette. En deuxième lieu, le déficit sera ramené à $15 milliards, la moitié du niveau actuel, en cinq ans. Cela signifie que le déficit, qui a déjà été ramené de 8.6 pour cent du PIB en 1984-85 à 4.7 pour cent au cours du présent exercice, devrait passer à moins de 2 pour cent en 1993-94. En fait, suivant les mêmes méthodes comptables qu'aux États-Unis ou au Royaume-Uni, nous parviendrions à un budget presque équilibré en 1993-94. En troisième lieu, les dépenses de programmes passeront de 19.5 pour cent du PIB en 1984-85 à un peu plus de 15 pour cent en 1993-94, leur plus faible niveau en un quart de siècle.

À mesure que les dépenses et les recettes seront mieux équilibrées et que le déficit sera réduit, l'État aura moins besoin d'emprunter, donnant ainsi au secteur privé plus de possibilités de développement sans accroître les tensions inflationnistes. Ce plan d'action financier, en réduisant la pression exercée par la dette et en donnant à l'économie la possibilité de se développer, favorisera la création d'emplois productifs et l'élévation du niveau de vie des Canadiens. La maîtrise de la dette nous permettra de continuer à faire face à l'évolution des besoins des Canadiens au cours des années exigeantes qui nous attendent jusqu'au début du siècle prochain et au-delà.

L'objectif de renouveau économique que nous nous sommes fixés il y a quatre ans doit être maintenu. Cela exige des décisions difficiles et le recours à une détermination collective. Je suis certain que les Canadiens sont disposés à faire ces choix afin d'assurer les bases de notre prospérité et de bâtir un pays encore meilleur.

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

Table des matières

1. Introduction 1
2. Maîtriser la dette publique: la stratégie financière du gouvernement 5
3. Mesures instaurées dans ce budget 19
4. Perspectives financières à court terme: 1988-89 à 1990-91 37
5. Projections financières à moyen terme: maîtriser la dette publique 51

ANNEXES

Introduction et aperçu 63

1. Projections financières selon les comptes nationaux 65
2. Soldes budgétaires et dette nette de l'ensemble du secteur public 73
3. Comparaisons financières internationales 83
4. Dynamique des déficits et de la dette 103
5. Autres mesures du solde budgétaire 107
6. Sensibilité de la situation financière de l'État aux variations des hypothèses économiques 111
7. Rapport sur les opérations de gestion de la dette 115

Tableaux de référence financiers 130

Liste des tableaux

3.1 Dépenses de programmes de: 1984-85 à 1988-89 21

3.2 Transferts aux particuliers 23

3.3 Transferts aux autres administrations 25

3.4 Principaux transferts et subventions 26

3.5 Principaux versements aux sociétés d'État 27

3.6 Défense 28

3.7 Aide publique au développement 29

3.8 Fonctionnement de l'État 29

3.9 Mesures de restriction des dépenses 30

3.10 Incidence financière des mesures touchant les recettes annoncées dans le budget 36

4.1 Projections économiques 38

4.2 État sommaire des opérations 39

4.3 Évolution du déficit depuis le budget de février 1988 40

4.4 Dépenses budgétaires par catégorie de dépenses 42

4.5 Modifications des dépenses budgétaires depuis le budget de février 1988 43

4.6 Projections des recettes budgétaires 44

4.7 Modifications des recettes budgétaires depuis le budget de février 1988 46

4.8 Opérations non budgétaires 48

4.9 Besoins d'emprunt 49

5.1 Principaux indicateurs financiers à moyen terme 52

Liste des graphiques

2.1 Croissance de la dette publique nette 6

2.2 Le déficit budgétaire dans les années 80 7

2.3 Croissance nominale et réelle des dépenses de programmes 8

2.4 Rendement des recettes 8

2.5 Dette publique nette 10

2.6 Frais de la dette publique 11

2.7 Affectation de la hausse des recettes de 1984-85 à 1988-89 12

2.8 Fardeau de la dette publique: dette par ménage et revenu disponible par ménage 13

2.9 Frais de la dette en pourcentage des dépenses budgétaires 14

2.10 Frais de la dette en pourcentage des recettes budgétaires 14

2.11 Produit intérieur brut et dette publique nette 16

2.12 Ratio de la dette au PIB, 1980-81 à 1993-94 18

3.1 Croissance des dépenses fédérales 20

3.2 Croissance nominale et réelle des dépenses de programmes 20

3.3 Croissance des dépenses de programmes, 1984-85 à 1988-89 22

3.4 Croissance des dépenses de programmes, 1988-89 à 1993-94 22

5.1 Produit intérieur brut et dette publique nette 53

5.2 Ratio de la dette au PIB, 1980-81 à 1993-94 54

5.3 Le déficit et les besoins financiers, 1980-81 à 1993-94 55

5.4 Frais de la dette en pourcentage du PIB 56

5.5 Frais de la dette en pourcentage des dépenses budgétaires 57

5.6 Frais de la dette en pourcentage des recettes budgétaires 57

5.7 Recettes et dépenses budgétaires, 1970-71 à 1993-94 58

5.8 Dépenses de programmes, 1970-71 à 1993-94 59

5.9 Dépenses, recettes et déficit par rapport au PIB, 1984-85, 1989-90 et 1993-94 60

1. Introduction

L'ampleur de la dette fédérale est un problème national. La dette représente maintenant plus de la moitié de la valeur des biens et services produits dans notre économie. Elle progresse plus vite que l'activité économique. Les paiements d'intérêt sur la dette publique devraient absorber plus du tiers des recettes fédérales cette année. La maîtrise de la dette publique par une réduction du déficit demeure l'objectif primordial de la politique budgétaire du gouvernement.

La maîtrise de la dette apportera d'importants avantages. En premier lieu, les générations futures de Canadiens ne seront pas confrontées à une augmentation des impôts et une diminution des programmes publics afin de payer les services consommés par la génération présente. En deuxième lieu, la situation financière du gouvernement sera moins exposée aux augmentations de taux d'intérêt. L'État sera donc mieux en mesure de faire face aux priorités de la politique publique. En troisième lieu, dans la conjoncture actuelle, la reprise en main de la dette grâce à une réduction du déficit permettra d'obtenir un meilleur équilibre entre la politique monétaire et la politique budgétaire, favorisant ainsi une croissance économique soutenue. Cet équilibre contribuera a établir un «cercle vertueux» caractérisé par des pressions inflationnistes moindres, des taux d'intérêt plus bas, des frais de service de la dette moins élevés, une croissance économique soutenue et des déficits allant en diminuant. Elle renforcera la confiance aussi bien au Canada qu'à l'étranger. Enfin, la maîtrise de la dette publique permettra d'accroître les investissements, d'améliorer la productivité et d'augmenter le niveau de vie futur de tous les Canadiens.

Depuis 1984, bien des progrès ont été accomplis. Le déficit budgétaire a été réduit de près de $9 ½ milliards: de $38.3 milliards en 1984-85 à $28.9 milliards en 1988-89. Le déficit a diminué de 45 pour cent par rapport à la taille de l'économie ou au produit intérieur brut (PIB). La réduction des déficits a ramené le taux de croissance annuel de la dette publique de 24 pour cent en 1984-85 à moins de 10 pour cent en 1988-89. Un cadre d'orientation adéquat et une forte croissance économique à l'échelle internationale ont eu pour effet de permettre au Canada d'enregistrer l'une des meilleures performances économiques parmi les sept principaux pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les pays du G-7. Cela a contribué à la réalisation des objectifs financiers du gouvernement.

Le gouvernement a réalisé ce bilan en mettant un frein à l'augmentation des dépenses et en accroissant le rendement des recettes. Le rythme de croissance des dépenses de programmes a été ramené à 3.6 pour cent par an au cours des quatre dernières années, alors qu'il atteignait près de 14 pour cent par an en moyenne au début des années 80. Le taux des quatre dernières années représentait moins de la

moitié de la croissance de l'économie et était inférieur au taux d'inflation enregistré pendant cette période. Les dépenses de programmes ont diminué de 2.8 points par rapport au PIB et ont également diminué en termes réels au cours de ces quatre années. Pendant la même période, la tendance à la baisse du ratio des recettes au PIB, qui s'était amorcée 10 ans auparavant, a été inversée. Les recettes ont augmenté de 1.2 point du PIB pour revenir à des niveaux comparables à ceux des années 70.

Cependant, à la fin de 1988-89, la dette publique dépassait les $320 milliards, ayant augmenté de plus de $120 milliards en quatre ans, malgré les progrès réalisés dans la réduction du déficit. La situation financière de l'État reste donc extrêmement vulnérable face aux augmentations de taux d'intérêt. La hausse de ces derniers a exercé d'importantes pressions à la hausse sur le déficit en gonflant le coût du service de la dette, soulignant la nécessité de redoubler d'efforts pour maîtriser la dette publique.

Le principal objectif de la stratégie financière présentée dans ce budget consiste à diminuer la croissance de la dette publique grâce à une réduction du déficit. Trois grands éléments sont combinés pour atteindre cet objectif: de nouvelles restrictions de dépenses, des hausses supplémentaires de recettes et une croissance économique soutenue. Les mesures exposées dans ce budget, lorsque jointes à la croissance économique soutenue qu'elles contribueront à établir, ramèneront le déficit à $15 milliards en 1993-94. En conséquence directe de cette réduction du déficit, le ratio dette/PIB se stabilisera en 1990-91 avant de diminuer à moyen terme. Les intérêts payés sur la dette publique diminueront en pourcentage du PIB à mesure que le ratio dette/PIB baissera et que les taux d'intérêt fléchiront.

Le deuxième chapitre dresse le bilan financier du gouvernement depuis 1984-85 et présente l'incidence de la hausse des taux d'intérêt depuis le budget de février 1988. Il présente les avantages d'une reprise en main de la dette, à titre de principal objectif financier du gouvernement, et résume les progrès que permettront d'accomplir les mesures instaurées dans ce budget et dans les budgets précédents.

Le troisième chapitre récapitule les mesures touchant les dépenses et les recettes dans ce budget. Elles sont décrites plus en détail dans les *Documents budgétaires*. Ce chapitre expose également les progrès réalisés dans le contrôle des dépenses publiques et l'augmentation du rendement du régime fiscal.

Le quatrième chapitre expose les perspectives financières du gouvernement à court terme, pour 1989-90 et 1990-91, ainsi que les changements aux projections depuis le budget de février 1988. Le déficit prévu pour 1988-89 est identique à la projection du budget précédent. Pour 1989-90, une révision en hausse de la prévision des taux d'intérêt se traduit par une augmentation de $6.4 milliards des frais de la dette publique. Les mesures prises dans ce budget au chapitre des dépenses et des recettes ne compensent pas entièrement cette hausse. Aussi le déficit devrait-il augmenter à $30.5 milliards. Par la suite, les mesures instaurées dans ce budget remettent le déficit sur la voie de la diminution.

Le cinquième chapitre évoque les projections financières à moyen terme. La croissance de la dette devrait continuer de ralentir par rapport à celle de l'économie, le ratio dette/PIB se stabilisant en 1990-91, pour ensuite baisser à moyen terme. Les paiements d'intérêt sur la dette en proportion du PIB devraient baisser de plus d'un point entre 1989-90 et 1993-94. Sous l'effet des restrictions constantes des dépenses, les dépenses de programmes devraient diminuer pour atteindre un peu plus de 15 pour cent du PIB, leur plus faible niveau en un quart de siècle.

Ce document comprend également des annexes. La première présente des renseignements sur les finances fédérales dans le cadre des comptes nationaux. L'annexe 2 décrit l'évolution de la situation financière de l'ensemble du secteur public. L'annexe 3 permet de comparer les dépenses, les recettes, les déficits et la dette des principaux pays de l'OCDE. L'annexe 4 analyse l'importante question de la dynamique des déficits et de la dette. L'annexe 5 traite de l'évolution des soldes budgétaires structurels et primaires du gouvernement fédéral. L'annexe 6 analyse la sensibilité des dépenses, des recettes et du déficit du gouvernement fédéral aux changements des variables économiques clés. Enfin, l'annexe 7 fait le point sur les opérations de gestion de la dette publique. Des tableaux de référence financiers figurent à la fin du document.

2. Maîtriser la dette publique: la stratégie financière du gouvernement

Le bilan financier de 1984-85 à 1988-89

En 1984, la situation financière posait un important défi au gouvernement. Les dépenses augmentaient beaucoup plus vite que l'économie, tandis que la croissance des recettes était nettement plus faible. Le déficit budgétaire avait plus que doublé par rapport à la taille de l'économie au cours des quatre exercices terminés en 1984-85. La croissance de la dette publique avait atteint des proportions alarmantes – s'élevant à plus de 20 pour cent par an. La détérioration rapide de la situation financière était devenue un obstacle à une croissance non inflationniste soutenue, à la création d'emplois et, en fin de compte, au bien-être futur des Canadiens.

La stratégie financière du gouvernement était bâtie autour d'un objectif principal: la reprise en main de la dette publique en ramenant sa croissance à un niveau inférieur ou égal à celui de l'économie. La réussite de cette stratégie dépendait de trois éléments. Premièrement, le gouvernement devait agir afin de diminuer la croissance des dépenses de programmes; deuxièmement, en raison de la gravité du problème financier, des mesures devaient être prises en vue d'accroître le rendement des recettes; troisièmement, des réformes structurelles étaient nécessaires afin de mettre en place un cadre d'orientation propre à insuffler un dynamisme nouveau au secteur privé, permettant ainsi de réduire les taux d'intérêt et d'enregistrer une forte croissance économique.

Des mesures marquées au coin d'une gestion plus disciplinée de l'administration publique et de ses finances ont sensiblement amélioré la situation financière.

- La croissance de la dette publique, qui s'était élevée à 23.5 pour cent en moyenne par année au cours des quatre exercices terminés en 1984-85, a été ramenée à un taux annuel moyen de 12.7 pour cent au cours des quatre exercices terminés en 1988-89. Cette année-là, la croissance de la dette a été ramenée à 9.9 pour cent; la croissance est inférieure à 10 pour cent pour la première fois en 15 ans (Graphique 2.1).

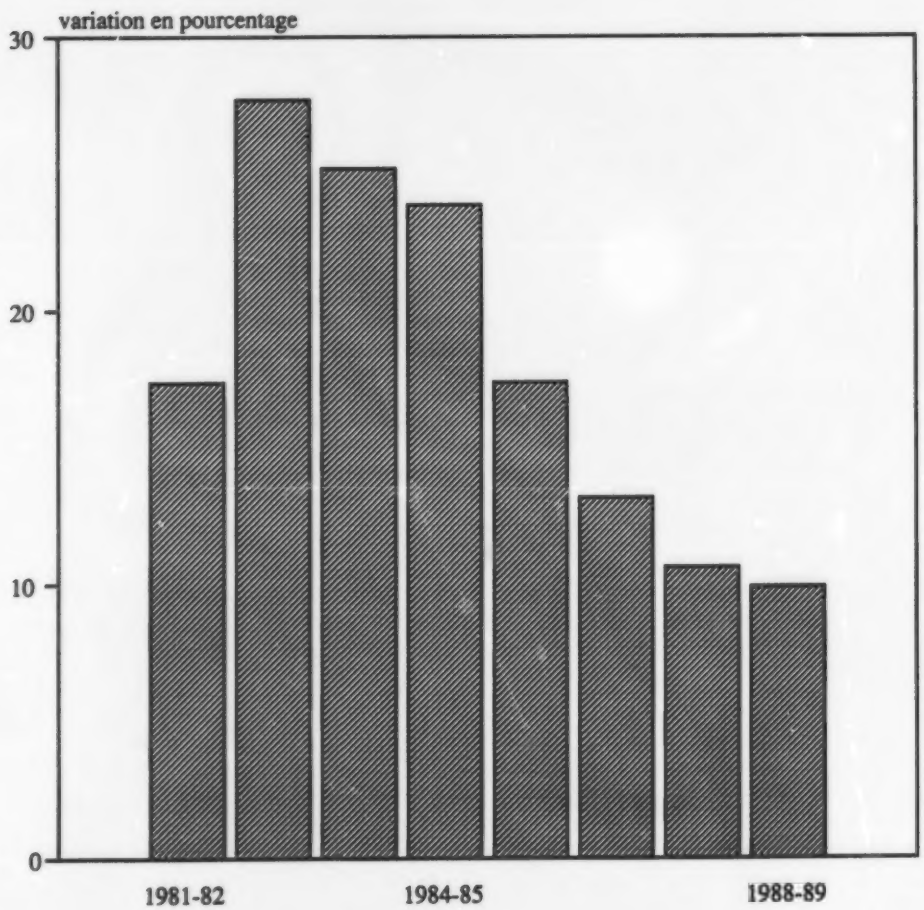
- De 1984-85 à 1988-89, le déficit budgétaire a été ramené de $38.3 à $28.9 milliards. Par rapport à la taille de l'économie, celui-ci est tombé de 8.6 à 4.8 pour cent du PIB pendant cette période (Graphique 2.2). Cela représente une réduction de 45 pour cent du ratio déficit/PIB.

- Le gouvernement n'a cessé de comprimer les dépenses depuis novembre 1984. Après avoir augmenté en moyenne de 13.9 pour cent par année pendant les quatre exercices terminés en 1984-85, les dépenses de programmes ont été ramenées à un rythme moyen de croissance de seulement 3.6 pour cent par année au cours des quatre années terminées en 1988-89 (Graphique 2.3). Si l'on tient compte de l'inflation, cela signifie que les dépenses réelles de programmes ont diminué de 0.5 pour cent en moyenne par année au cours de cette période. À titre de comparaison, elles avaient augmenté en moyenne de 5.2 pour cent par an pendant les quatre exercices terminés en 1984-85.

- Alors qu'il avait diminué pendant la majeure partie de la période allant de 1981-82 à 1984-85, le rendement des recettes a été rétabli à un niveau comparable à la moyenne des années 70 (Graphique 2.4). En 1988-89, il demeurait toutefois inférieur au sommet de 19.2 pour cent atteint en 1974-75.

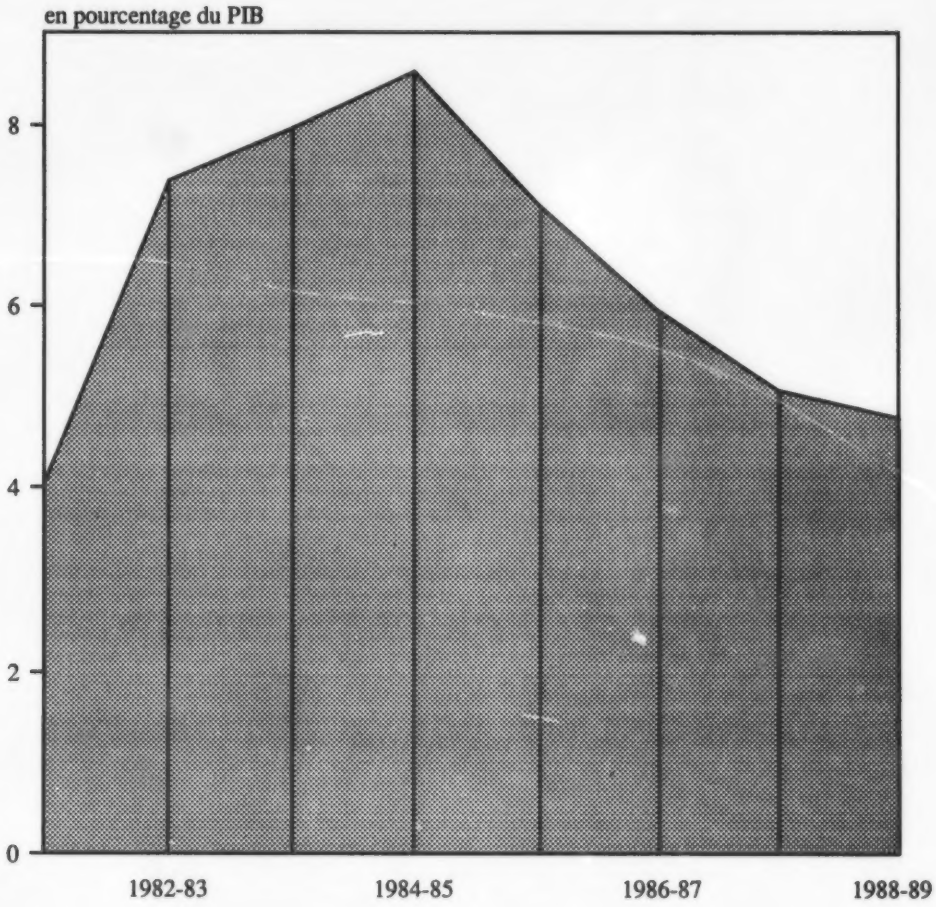
Graphique 2.1

Croissance de la dette publique nette



Graphique 2.2

Le déficit budgétaire dans les années 80

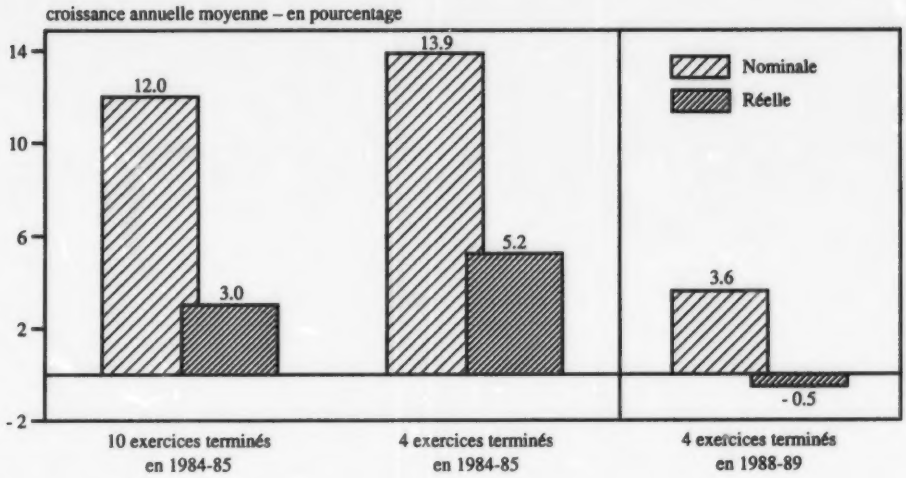


Des progrès appréciables ont été accomplis dans la remise en ordre des finances publiques depuis quatre ans. La croissance des dépenses de programmes a été considérablement freinée; une structure d'imposition directe plus stable a été adoptée; enfin, le déficit a diminué. Les dépenses de programmes sont maintenant inférieures aux recettes provenant des impôts et des autres sources.

Le gouvernement a mis en place des politiques et des réformes structurelles qui ont renforcé les perspectives de croissance et d'augmentation du niveau de vie des Canadiens ces dernières années, et qui les renforceront encore davantage.

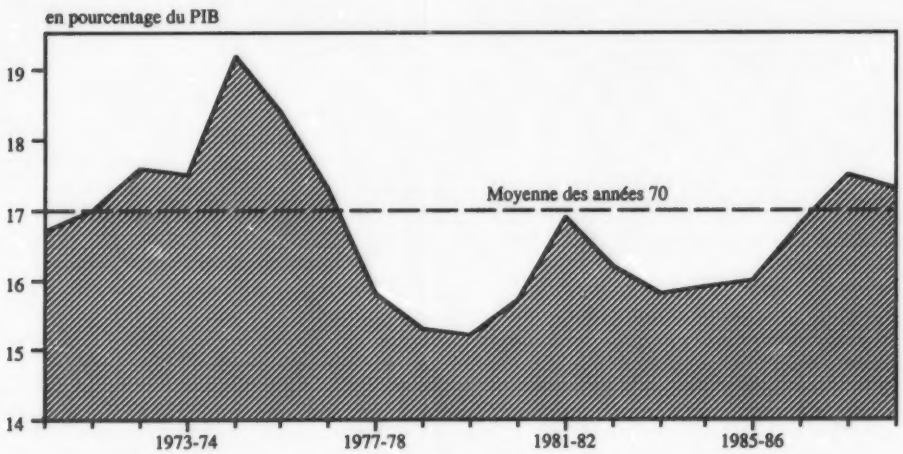
Graphique 2.3

Croissance nominale et réelle des dépenses de programmes



Graphique 2.4

Rendement des recettes*



* Compte non tenu de l'accélération des remises de retenues à la source d'impôt des particuliers par les grands employeurs, des acomptes provisionnels trimestriels des particuliers, et de l'accélération des versements de taxes fédérales de vente et d'accise. Les augmentations sont ponctuelles et ne touchent en rien l'impôt sur le revenu et les taxes de vente et d'accise exigibles des particuliers.

Parmi ces politiques et réformes figurent:

- L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis qui, en leur assurant un accès à l'important marché américain, permettra aux entreprises canadiennes de fonctionner à une échelle plus vaste et plus efficace.
- La réforme de 1988 de la fiscalité des particuliers et des sociétés, qui a rendu le régime fiscal plus équitable et a accru l'incitation à épargner et à investir.
- La déréglementation totale ou partielle des secteurs de l'énergie et des transports.
- La privatisation d'un certain nombre de sociétés d'État qui ne répondaient plus aux objectifs de la politique publique.
- Le remplacement de l'Agence d'examen des investissements étrangers par Investissement Canada, afin de stimuler les investissements étrangers qui engendrent des avantages nets pour le Canada.

L'économie a réagi à cette amélioration de la situation financière et à la mise en place de ce nouveau cadre. Depuis quelques années, le Canada s'est classé au deuxième rang pour la croissance économique et au premier en ce qui concerne la croissance de l'emploi, parmi les pays du G-7. Le taux de chômage est passé de 11.2 pour cent en 1984 à 7.8 pour cent en 1988.

Persistance du problème de la dette

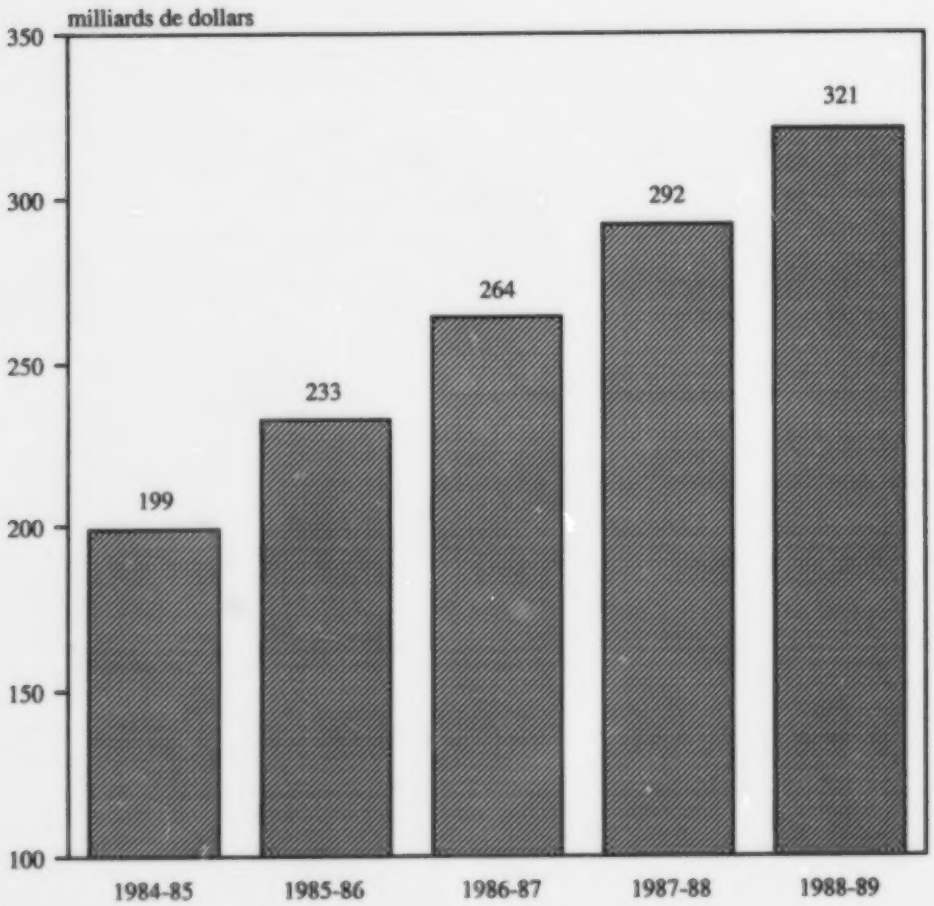
Malgré la diminution des déficits depuis quatre ans et l'augmentation beaucoup plus lente de la dette publique, cette dernière demeure élevée et continue de s'accroître. L'encours de la dette publique s'élevait à la fin de 1988-89 à un peu plus de $320 milliards, en hausse de $122 milliards, soit environ 60 pour cent, par rapport à 1984-85 (Graphique 2.5). Le gonflement de la dette a entraîné une augmentation constante des frais de la dette publique – des déficits annuels de l'ordre de $30 milliards entraînent une hausse des frais de service de la dette d'environ $3 milliards par an. Au cours des quatre dernières années, les paiements d'intérêt ont augmenté de près de 50 pour cent, passant de $22.5 milliards en 1984-85 à $33 milliards en 1988-89 (Graphique 2.6). Les frais de la dette publique ont augmenté plus lentement que la dette même en raison d'une baisse des taux d'intérêt pendant cette période.

L'accumulation constante de la dette et la hausse des paiements d'intérêt ont nui considérablement aux efforts déployés par le gouvernement pour réduire le déficit au cours des quatre dernières années. Les gains réalisés grâce aux compressions des dépenses et à l'augmentation des recettes ont dû servir en bonne partie à payer des frais d'intérêt plus élevés sur la dette plutôt qu'à résorber le déficit. Entre 1984-85 et 1988-89, par exemple, les recettes ont augmenté de $33.2 milliards.

L'augmentation des dépenses de programmes a absorbé $13.2 milliards de cette hausse des recettes (Graphique 2.7). L'augmentation des prestations aux personnes âgées, des transferts aux provinces, des subventions à l'agriculture ainsi que la défense et l'aide publique au développement explique la quasi-totalité de

Graphique 2.5

Dette publique nette

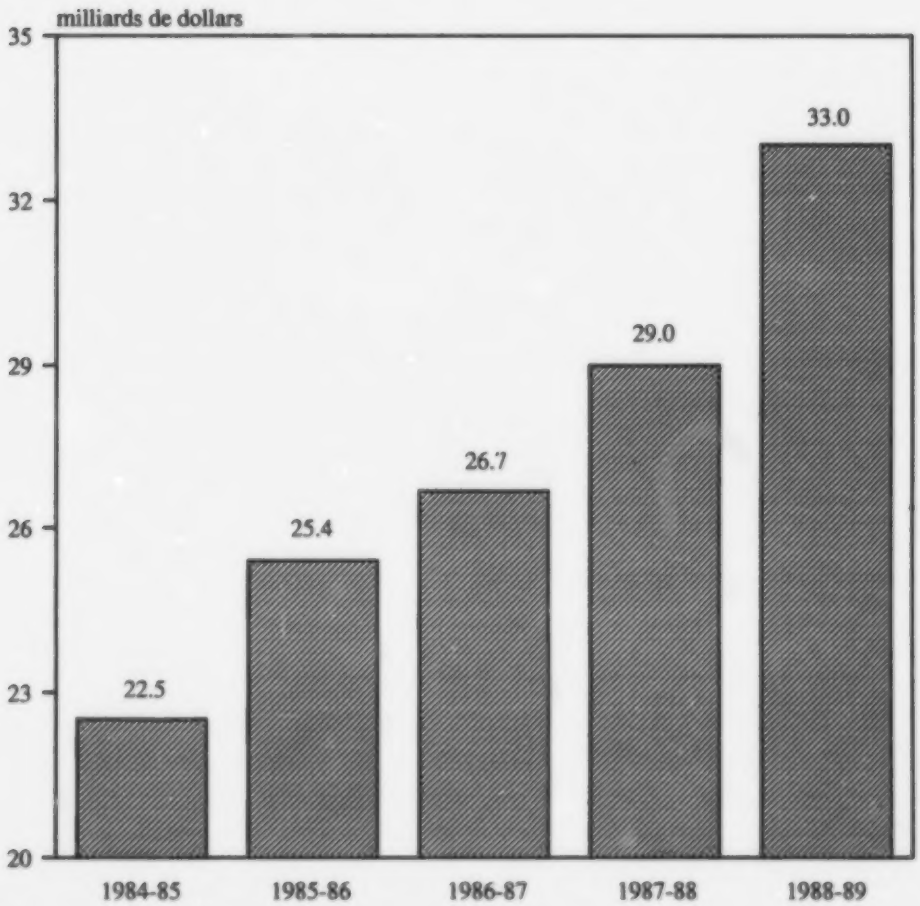


l'accroissement des dépenses de programmes. Sur le reste de l'augmentation des recettes, c'est-à-dire $20 milliards, plus de la moitié a servi à défrayer la hausse des paiements d'intérêt sur la dette publique. En 1988-89, plus de 31 cents sur chaque dollar perçu en impôts et en autres recettes devaient être consacrés aux paiements de l'intérêt sur la dette publique.

L'évolution des douze derniers mois illustre encore plus clairement les effets négatifs qu'une dette élevée peut avoir sur la planification financière de l'État. À la fin de 1987, juste après la crise boursière d'octobre 1987, les organismes de prévisions s'entendaient pour prévoir un ralentissement notable de la croissance économique en 1988, un relâchement des pressions inflationnistes et une baisse des taux d'intérêt. En réalité, la croissance a dépassé, et de loin, toutes les prévisions, les pressions inflationnistes se sont intensifiées et les taux d'intérêt ont augmenté régulièrement pendant l'année. Les taux à court terme devraient, selon les

Graphique 2.6

Frais de la dette publique



prévisions actuelles, dépasser de plus de quatre points, en moyenne, les niveaux projetés pour 1989 dans le budget de février 1988.[1]

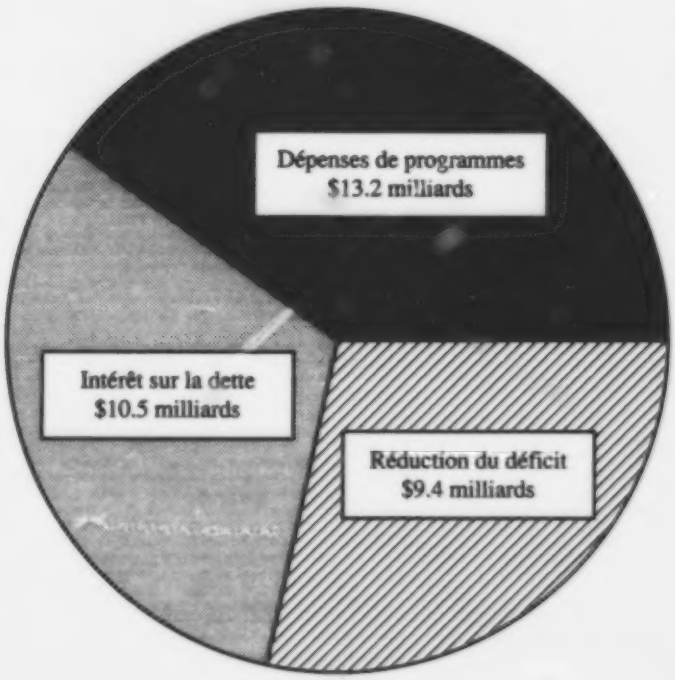
Ces taux d'intérêt plus élevés ont poussé le déficit à la hausse. En 1988-89, les frais de la dette publique ont dépassé de $0.9 milliard le niveau prévu lors du budget de février 1988. On s'attend maintenant à ce qu'en 1989-90 la révision en hausse soit de $6.4 milliards par rapport à février 1988. Il faut donc réduire les dépenses de programmes et augmenter les recettes si l'on veut maintenir la tendance à la réduction du déficit.

---

[1] La croissance économique rapide des six dernières années a refermé l'écart entre la production effective et potentielle. Il en est résulté un resserrement des marchés des biens et du travail; les pressions inflationnistes se sont intensifiées et les taux d'intérêt ont fortement augmenté. Pour plus de détails, voir *Les perspectives économiques du Canada dans les années 90: Pour une croissance économique soutenue*.

Graphique 2.7

Affectation de la hausse des recettes 1984-85 à 1988-89



Hausse des dépenses de programmes 1984-85 à 1988-89

	(milliards de dollars)
Prestations de vieillesse	4.0
Transferts aux autres administrations	4.6
Subventions à l'agriculture	1.9
Défense et Aide publique au développement	3.0
Autres dépenses de programmes	- 0.3
Total - dépenses de programmes	13.2

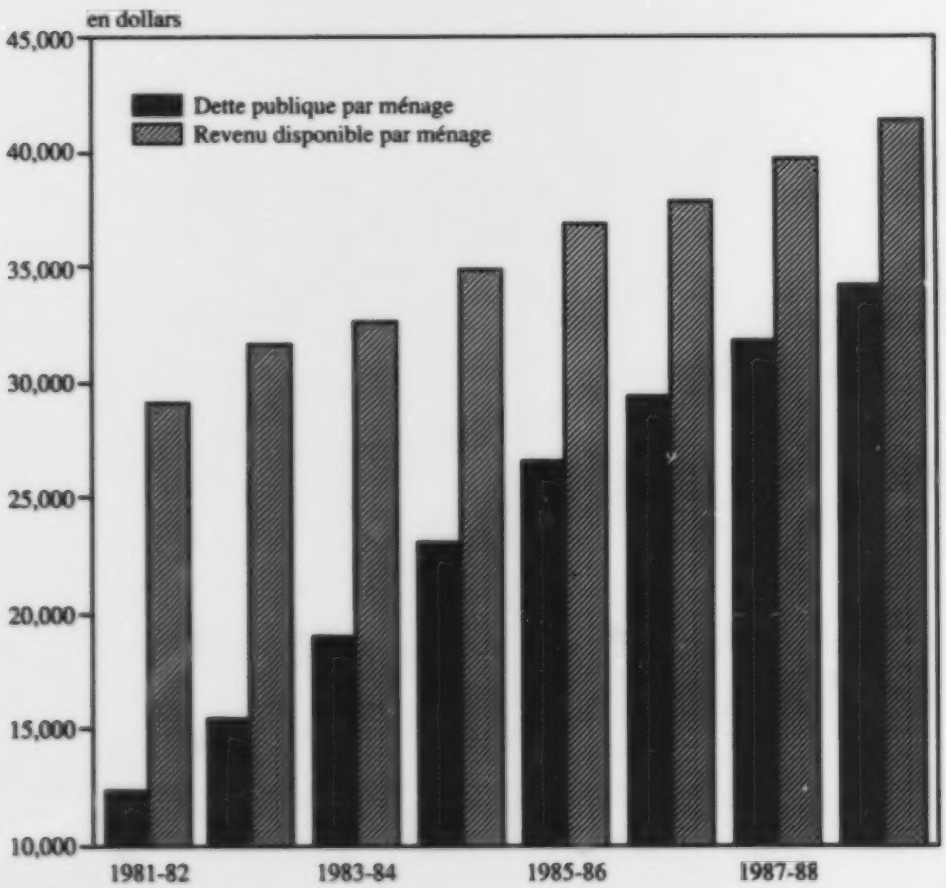
Gains économiques qu'apporte la maîtrise de la dette publique

Maîtriser la dette réduit le fardeau des générations futures

La dette publique par ménage a augmenté considérablement depuis le début des années 80. Entre 1981-82 et 1984-85, elle est passée de $12,300 à $23,100 (Graphique 2.8). Depuis 1984-85, sa croissance a ralenti, mais la dette par ménage est quand même passée à $34,200 en 1988-89 à cause de la persistance des déficits annuels. En outre, sa croissance a été de beaucoup supérieure à la croissance du revenu disponible par ménage au cours de cette période.

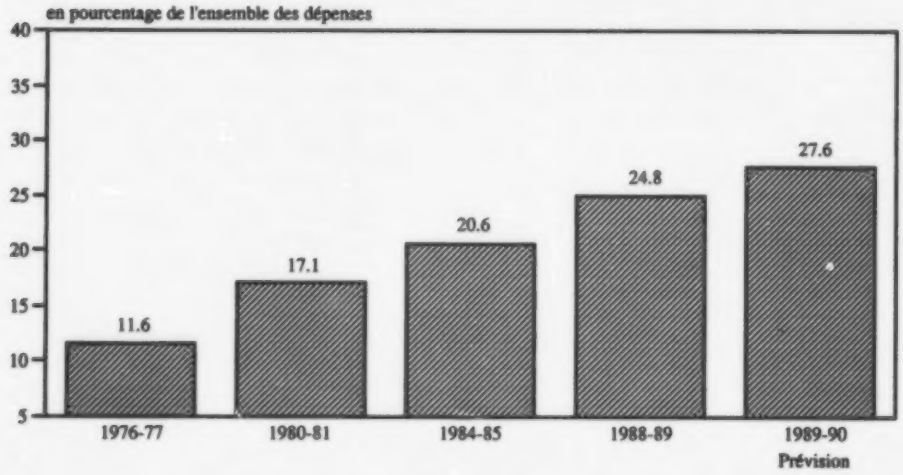
Graphique 2.8

Fardeau de la dette publique: dette par ménage et revenu disponible par ménage



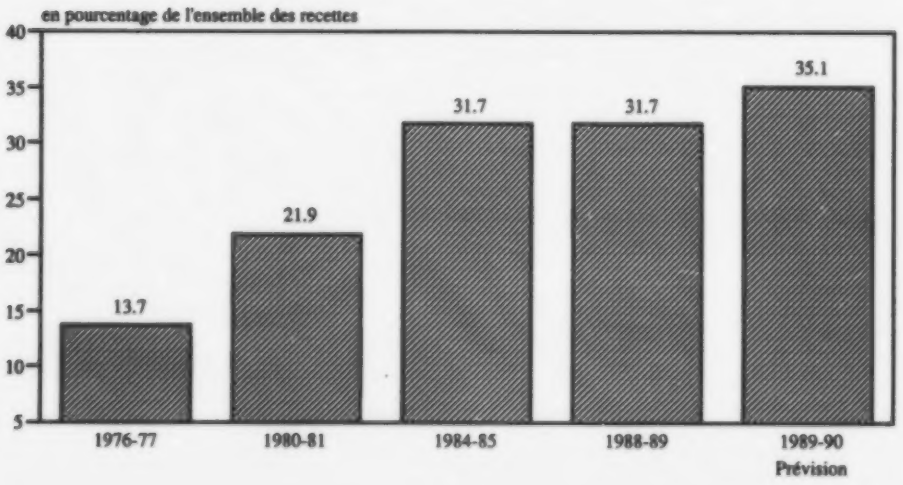
Graphique 2.9

Frais de la dette en pourcentage des dépenses budgétaires



Graphique 2.10

Frais de la dette en pourcentage des recettes budgétaires



L'ampleur actuelle de la dette par rapport à l'économie représente un fardeau appréciable pour la génération actuelle de Canadiens et une charge encore plus lourde pour les générations futures. Une partie des dépenses fédérales sert à acquérir des avoirs productifs qui bénéficieront aux générations futures. En fait, il est justifié de financer l'acquisition d'avoirs productifs par l'augmentation de la dette publique, car cela n'entraîne aucun fardeau pour les générations futures. Cependant, l'encours actuel de la dette a été contracté surtout pour financer la consommation passée et actuelle. Ainsi, les générations futures auront à payer la consommation d'aujourd'hui soit par des impôts plus élevés, soit par des dépenses de programmes plus faibles. Ce transfert de dette entre générations est injuste.

Maîtriser la dette publique assure une marge de manoeuvre financière

En 1988-89, plus de 31 pour cent des recettes budgétaires, soit environ 25 pour cent des dépenses budgétaires, ont été consacrées au service de la dette (Graphiques 2.9 et 2.10). Les frais de la dette publique devraient atteindre $39.4 milliards en 1989-90, c'est-à-dire 35 pour cent des recettes budgétaires ou près de 28 pour cent des dépenses budgétaires. En 1976-77, les chiffres correspondants étaient d'environ 14 pour cent et 12 pour cent, respectivement. Ce coût relativement élevé du service de la dette réduit sensiblement la marge de manoeuvre du gouvernement lorsqu'il veut faire face à une évolution économique défavorable. De plus, une réduction constante du déficit oblige à compenser l'augmentation du service de la dette par une combinaison de compressions des dépenses de programmes et d'augmentations de recettes. Cela limite la capacité du gouvernement d'offrir des services sans procéder à de nouvelles hausses d'impôt.

Maîtriser la dette contribue à une croissance économique soutenue

Une croissance économique soutenue exige des taux d'intérêt peu élevés et stables, ainsi qu'un niveau de confiance élevé des investisseurs. Une baisse des taux d'intérêt, dans la conjoncture actuelle, exige une réduction des tensions exercées par la demande. Le contrôle de la dette, en réduisant les déficits, atténue les pressions de la demande globale et accroît l'épargne nette. Il complète donc l'action de la politique monétaire et instaure les conditions nécessaires à une baisse de l'inflation et des taux d'intérêt.

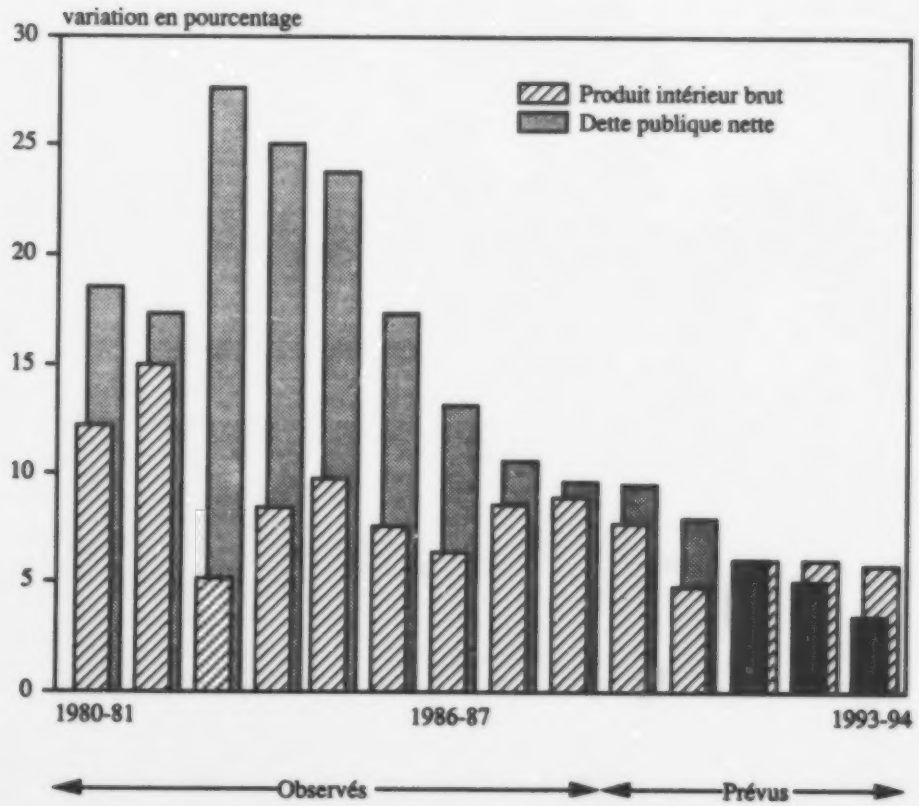
L'assainissement des finances publiques, jointe à des initiatives économiques visant à améliorer la structure et le fonctionnement de l'économie canadienne, a contribué de manière non négligeable au rétablissement de la confiance aussi bien des entreprises que des ménages. Ce phénomène a joué un rôle important dans la croissance économique vigoureuse enregistrée depuis 1984. Le renversement de cette tendance à l'assainissement des finances publiques saperait gravement la confiance, exerçant des pensions à la hausse sur les taux d'intérêt et entraînant un ralentissement de la croissance économique, accompagné d'une augmentation du chômage. Il en résulterait des pressions à la hausse du déficit.

Maîtriser la dette accroît le niveau de vie futur

Pour que le niveau de vie s'élève, il faut accroître la capacité productive de l'économie. Le contrôle de la dette favorise des taux élevés de formation de capital dans le secteur privé en instaurant des conditions propices à des taux d'intérêt peu élevés et stables. De plus, ceci a pour effet de diminuer la proportion de l'épargne absorbée par l'État et d'augmenter d'autant la part disponible pour la formation de capital dans le secteur privé. Un taux élevé de formation du capital se traduit par une forte croissance de la productivité, une hausse de la compétitivité et en fin de compte une augmentation du potentiel de croissance. Cela signifie des emplois plus nombreux et des revenus plus élevés pour les Canadiens.

Graphique 2.11

Produit intérieur brut et dette publique nette



Les entrées de capitaux étrangers permettent de financer l'excédent éventuel des déficits de l'État sur l'épargne intérieure nette. Le financement des déficits au moyen de l'épargne étrangère plutôt qu'intérieure introduit un écart entre la valeur de la production et le revenu versé aux Canadiens, l'écart correspond aux coûts du service de la dette extérieure. Le financement de la consommation courante par des emprunts à l'étranger réduit les possibilités de consommation future des Canadiens.

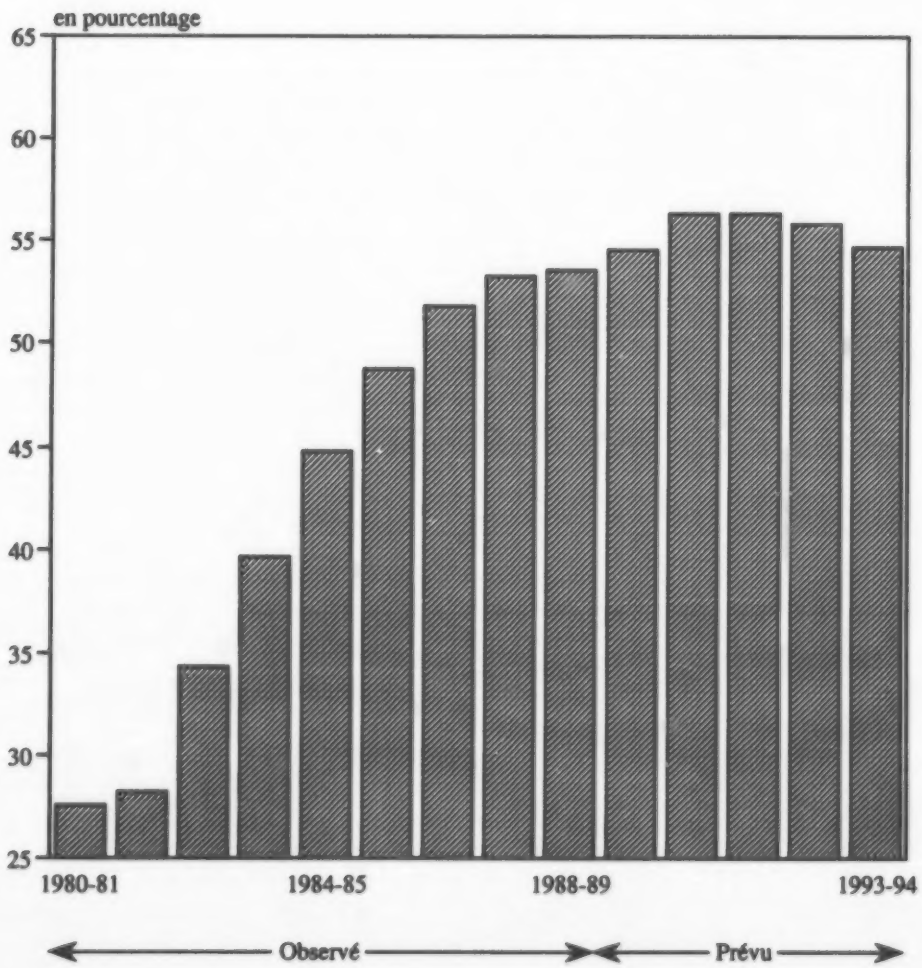
Stratégie de contrôle de la dette

Malgré les mesures importantes prises depuis quatre ans pour assainir les finances publiques, l'augmentation persistante de la dette et l'accroissement des frais de la dette publique ont limité le potentiel de réduction du déficit. En outre, la montée des taux d'intérêt depuis un an a alourdi considérablement les paiements d'intérêt sur cette dette publique importante, tout en éliminant en bonne partie les effets positifs des mesures prises antérieurement.

Ce budget représente une étape importante dans la reprise en main de la dette publique, en vue d'assurer une croissance économique soutenue et un niveau de vie plus élevé aux Canadiens. Les initiatives présentées dans ce budget permettent de réduire encore les dépenses de programmes par rapport à la taille de l'économie et d'accroître le rendement des recettes. Sauf en 1989-90, le déficit subit chaque année une diminution appréciable et devrait descendre à $15 milliards en 1993-94, soit à moins de la moitié de son niveau en 1989-90. La croissance de la dette publique continue de ralentir (Graphique 2.11). Le ratio dette/PIB se stabilise à un peu plus de 56 pour cent en 1990-91, avant de diminuer à moyen terme (Graphique 2.12).

Graphique 2.12

Ratio de la dette au PIB
1980-81 à 1993-94



3. Mesures instaurées dans ce budget

Ce chapitre décrit les progrès accomplis dans le contrôle des dépenses fédérales et l'accroissement du rendement du régime fiscal. Il résume les mesures touchant les dépenses et les recettes prises dans ce budget, dans le cadre de la volonté constante du gouvernement d'assainir les finances publiques. On trouvera plus de détails sur les mesures particulières dans les *Documents budgétaires*.

Gestion des dépenses publiques

Le bilan des dépenses des quatre dernières années illustre la réussite de la stratégie de réduction des dépenses du gouvernement. De 1984-85 à 1988-89, l'ensemble des dépenses budgétaires a augmenté à un rythme annuel moyen de 5 pour cent, soit le tiers seulement du taux annuel moyen de 15 pour cent enregistré au cours des quatre exercices précédents (Graphique 3.1).

Près des 45 pour cent de la hausse des dépenses budgétaires entre 1984-85 et 1988-89 ont été attribuables à l'alourdissement des frais de la dette publique, de telle sorte qu'en 1988-89 ceux-ci sont devenus le principal poste de dépenses de l'État (Tableau 3.1).

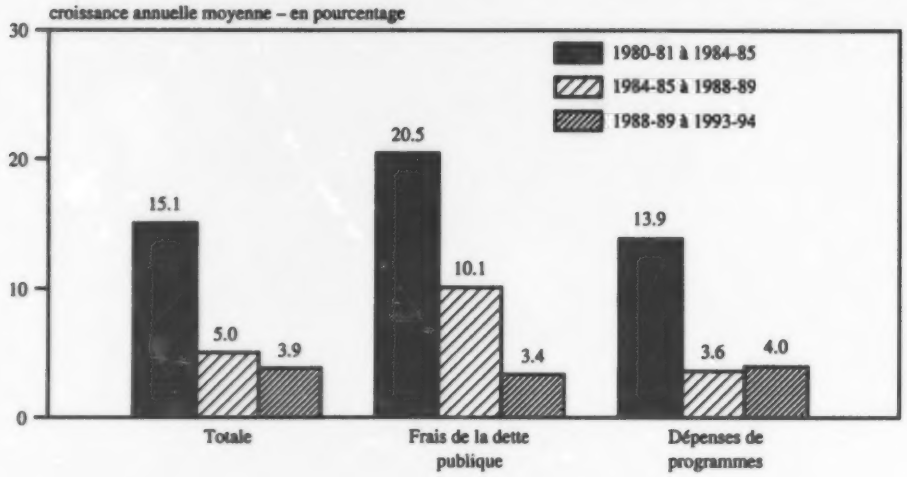
Les dépenses de programmes n'ont augmenté qu'à un taux annuel moyen de 3.6 pour cent au cours des quatre exercices terminés en 1988-89. Ce taux est inférieur à la moitié du rythme de croissance de l'économie et plus faible que l'inflation. À titre de comparaison, le taux de croissance est de beaucoup inférieur au taux annuel moyen de 13.9 pour cent des quatre exercices terminés en 1984-85.

L'évolution a été sensiblement différente selon les catégories de dépenses de programmes (Graphique 3.3). Cinq d'entre elles ont affiché une hausse annuelle moyenne supérieure à 4 pour cent: l'Aide publique au développement (APD), la défense, les principales subventions, les transferts aux autres administrations et les transferts aux particuliers. Les deux autres catégories – les versements aux sociétés d'État et le fonctionnement de l'État (personnel, fonctionnement, entretien et immobilisations) – ont accusé une baisse.

Le profil des dépenses de programmes est le reflet des priorités du gouvernement au cours des quatre dernières années. Afin de réduire les dépenses et d'en améliorer l'efficacité, le gouvernement a pris des mesures qui lui ont permis de diminuer ses frais de fonctionnement. Pour éliminer certaines inefficacités, il a diminué les versements aux sociétés d'État et éliminé divers programmes de subventions. Il a cependant pris des mesures pour venir en aide à ceux qui en avaient le plus besoin et pour aider les particuliers à s'adapter aux changements

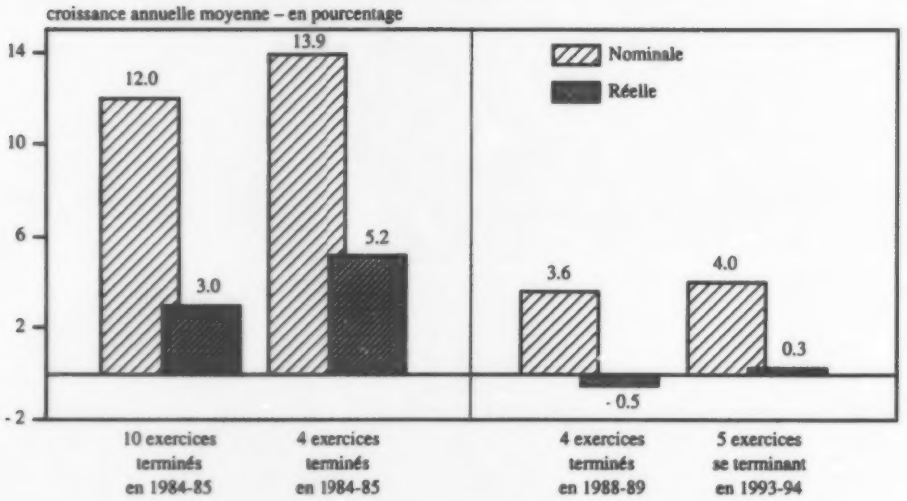
Graphique 3.1

Croissance des dépenses fédérales



Graphique 3.2

Croissance nominale et réelle des dépenses de programmes



économiques et sociaux. Le gouvernement a maintenu le soutien accordé aux particuliers, que ce soit sous la forme de paiements directs de transferts sociaux ou par des subventions spéciales, par exemple l'aide spéciale aux producteurs de céréales. Les crédits versés aux autres administrations au titre de la santé, de l'enseignement postsecondaire, de la péréquation et de divers programmes sociaux ont augmenté plus vite que l'inflation. Il en a été de même de la défense et de l'APD.

Tableau 3.1

Dépenses de programmes de 1984-85 à 1988-89

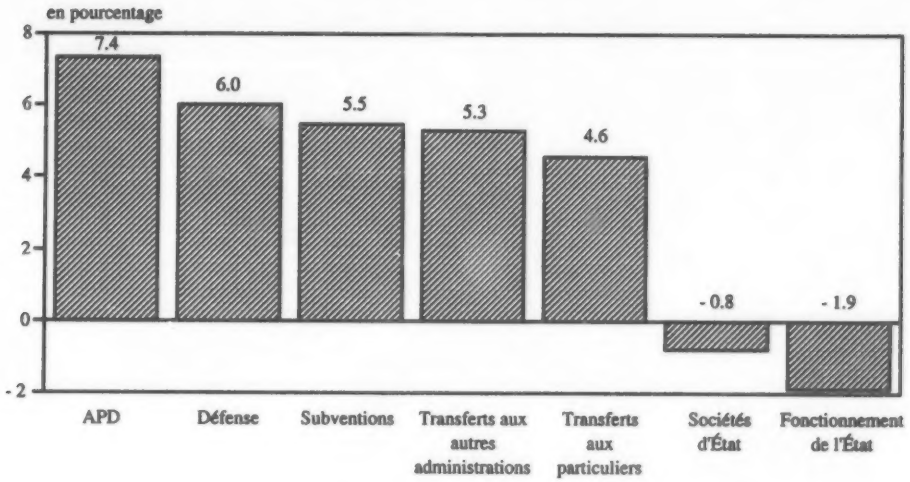
	1984-85	1988-89	Variation absolue	Croissance annuelle moyenne
	(en milliards de dollars)			(%)
Transferts aux particuliers	25.1	30.0	4.9	4.6
Transferts aux autres administrations	19.7	24.3	4.5	5.3
Principaux transferts et subventions	9.0	11.2	2.1	5.5
Principaux versements aux sociétés d'État	4.6	4.4	−0.2	−0.8
Défense	8.8	11.1	2.3	6.0
Aide publique au développement	2.1	2.8	0.7	7.4
Fonctionnement de l'État	17.5	16.2	−1.3	−1.9
Dépenses de programmes	86.8	100.0	13.2	3.6
Frais de la dette publique	22.5	33.0	10.5	10.1
Dépenses budgétaires	109.2	133.0	23.8	5.0

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.

Les mesures de restriction des dépenses instaurées dans ce budget sont en grande partie à l'origine du ralentissement du taux annuel moyen de croissance, au cours des cinq prochaines années, de l'APD, de la défense, des subventions et des tranferts en espèces aux autres administrations (Graphique 3.4). Le ralentissement de la croissance des transferts aux autres administrations est accentué par l'incorporation d'importants paiements de péréquation en 1988-89 au titre des années antérieures. L'incidence de l'augmentation relative de la valeur du transfert de points d'impôt, par rapport aux transferts en espèces, dans le cadre du Financement des programmes établis (FPE) contribue également à ce ralentissement. Les transferts aux particuliers devraient continuer d'augmenter considérablement, en bonne partie grâce à l'augmentation des prestations versées aux personnes âgées. Ces prestations augmenteront sous l'influence des facteurs démographiques et du relèvement des prestations, qui sont entièrement indexées à l'indice des prix à la consommation. L'augmentation des versements aux sociétés d'État et des frais de fonctionnement de l'administration fédérale continuera d'être limitée.

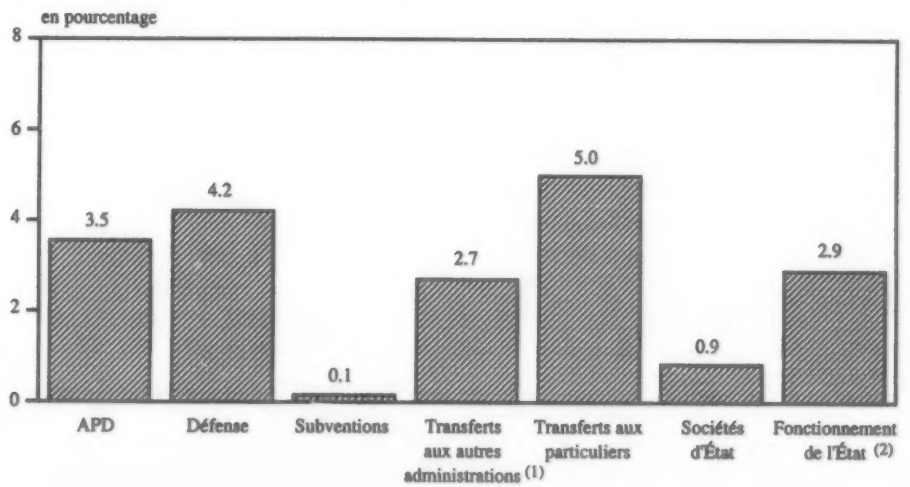
Graphique 3.3

Croissance des dépenses de programmes 1984-85 à 1988-89



Graphique 3.4

Croissance des dépenses de programmes 1988-89 à 1993-94



(1) Transferts en espèces seulement. Compte tenu des transferts de points d'impôt, les transferts aux autres administrations ont augmenté de 6.4 pour cent par année de 1984-85 à 1988-89 et devraient s'accroître de 4 pour cent annuellement de 1988-89 à 1993-94.

(2) Compte non tenu des réserves nettes des péremptions.

Mesures touchant les dépenses prises dans le budget

Principaux transferts aux particuliers

Les paiements de transfert aux particuliers représentent le principal élément des dépenses de programmes du gouvernement fédéral. Ils comprennent les prestations aux personnes âgées, les prestations d'assurance-chômage, les allocations familiales, les allocations et autres prestations aux anciens combattants, de même qu'un certain nombre d'autres pensions et allocations. La moitié bénéficie aux personnes âgées sous forme de pensions de vieillesse, de supplément de revenu garanti et d'allocations de conjoint. Le vieillissement de la population et l'indexation complète des prestations ont fait de ce poste de dépenses l'un de ceux qui ont augmenté le plus vite. Les prestations d'assurance-chômage représentent plus du tiers des paiements directs aux particuliers. Leur augmentation a été contenue au cours des quatre dernières années suite à la diminution du chômage. Quant à la limitation de l'indexation des allocations familiales, instituée dans le budget de mai 1985, elle a, combinée à la diminution du taux de natalité, ralenti l'augmentation des paiements d'allocations familiales.

Tableau 3.2

Transferts aux particuliers

	1984-85	1988-89	1989-90
	(en milliards de dollars)		
Prestations aux personnes âgées	11.4	15.3	16.4
Prestations d'assurance-chômage	10.1	10.9	11.9
Allocations familiales	2.4	2.6	2.6
Autres	1.2	1.2	1.7
Total	25.1	30.0	32.6

Le gouvernement reste bien déterminé à venir en aide à ceux qui en ont le plus besoin. Conformément à cet engagement, les transferts fédéraux qui bénéficient aux Canadiens à revenu supérieur au titre des allocations familiales et de la sécurité de la vieillesse devront être remboursés à l'État. Les particuliers dont le revenu net dépasse $50,000 rembourseront les prestations de sécurité de la vieillesse et les allocations familiales à raison de 15 pour cent du revenu net dépassant $50,000. Cette mesure touchera environ 14 pour cent des bénéficiaires d'allocations familiales et 4.3 pour cent des prestataires de sécurité de la vieillesse. Le régime fiscal est utilisé comme mécanisme de remboursement car il est le plus efficace à cette fin. Lorsque cette mesure s'appliquera entièrement, le flux net des

transferts occasionné par les programmes de sécurité de la vieillesse et d'allocations familiales sera réduit d'environ $500 millions par an.

La ministre de l'Emploi et de l'Immigration a annoncé récemment une nouvelle stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre pour les années 90, qui comporte des modifications au régime d'assurance-chômage. Ces modifications rendront le régime plus efficace et plus équitable, tout en tenant compte des besoins particuliers des régions à chômage élevé. Elles mettront davantage l'accent sur les mesures directes de formation et de réemploi des chômeurs. Les incohérences avec la Charte canadienne des droits et libertés seront éliminées. L'ampleur du régime d'assurance-chômage ne sera pas réduite. Le gouvernement modifiera aussi les dispositions de financement du régime. Les changements sont décrits à la section portant sur le financement du régime d'assurance-chômage.

Transferts aux autres administrations

Les transferts aux autres administrations publiques relèvent principalement du Financement des programmes établis (FPE), du programme de péréquation et du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). Dans le cadre du FPE, le gouvernement fédéral verse une aide financière aux provinces et aux territoires pour qu'ils assument leurs responsabilités en matière de services de santé et d'enseignement postsecondaire. L'aide fédérale accordée par habitant est égale dans toutes les provinces. Les paiements en espèces faits aux provinces dans le cadre du FPE se sont élevés à $8.9 milliards en 1988-89. Des versements supplémentaires de $9.5 milliards ont été accordés aux provinces par le biais du régime fiscal, produisant des transferts totaux de $18.4 milliards au titre du FPE. Le programme de péréquation permet aux provinces de disposer de recettes suffisantes pour offrir des niveaux de services publics raisonnablement comparables à des niveaux d'imposition raisonnablement comparables. La croissance vigoureuse de l'ensemble des recettes provinciales, jointe à une vive expansion économique en Ontario, a sensiblement accru ces paiements. Les sommes versées au titre du RAPC ont elles aussi enregistré une augmentation rapide depuis quatre ans.

Comme les transferts aux autres administrations représentent une importante proportion des dépenses fédérales – environ 24 pour cent des dépenses de programmes – ils ne peuvent être ignorés dans le cadre d'une stratégie de réduction du déficit et de contrôle de la dette publique. À compter de 1990-91, le taux annuel de croissance des droits au titre du FPE sera diminué d'un point. Cette mesure devrait permettre d'économiser $200 millions la première année. Des dispositions législatives permettront d'éviter que la croissance de l'ensemble des droits au titre du FPE ne tombe en dessous du taux d'inflation. La péréquation ne sera pas touchée.

Le budget de février 1988 prévoyait des fonds pour la mise en oeuvre de la stratégie nationale de garde d'enfants, qui visait à accélérer la création de 200,000 nouvelles places en garderie. Ces fonds s'ajoutaient au relèvement du crédit d'impôt pour enfants et de la déduction pour frais de garde d'enfants. Ces

Tableau 3.3

Transferts aux autres administrations

	1984-85	1988-89	1989-90
	(en milliards de dollars)		
Financement des programmes établis[1]	8.6	8.9	9.1
Péréquation[2]	5.4	7.3	7.3
Régime d'assistance publique du Canada	3.7	4.6	4.8
Autres	2.0	3.5	2.8
Total	19.7	24.3	24.0

(1) Partie en espèces seulement. L'ensemble des transferts en espèces et de points d'impôt au titre du FPE s'élèvent à $15.2, $18.4, et $19.5 milliards en 1984-85, 1988-89 et 1989-90 respectivement.
(2) Les paiements de 1988-89 subissent l'influence d'importants versements rétroactifs au titre des années antérieures. Si l'on exclut les rajustements relatifs aux années antérieures, les droits à la péréquation devraient augmenter de 5 pour cent entre 1988-89 et 1989-90.

dispositions fiscales, qui représentent près de $2.3 milliards d'aide sur sept ans, ont maintenant pris force de loi. Quant au projet de loi sur le programme national de garde d'enfants, il a été adopté par la Chambre des communes, mais non par le Sénat. Étant donné la situation financière actuelle, le gouvernement a décidé de ne pas y donner suite pour le moment. Avant la fin de son mandat, le gouvernement agira pour atteindre ses objectifs en matière de garde d'enfants. Dans l'intervalle, il continuera d'assumer la moitié du coût des services de garde d'enfants qui donnent droit à un soutien dans le cadre du RAPC. Le fait de ne pas donner suite pour le moment au projet de loi sur la stratégie nationale de garde d'enfants permettra d'économiser $195 millions en 1990-91.

Le gouvernement fédéral a également amorcé des pourparlers avec les provinces en vue de renégocier les dispositions actuelles de partage des frais de l'assurance-récolte. À l'heure actuelle, deux provinces seulement, Terre-Neuve et le Québec, partagent également les coûts de ce programme avec le gouvernement fédéral. Un partage équitable des frais avec toutes les provinces permettrait au gouvernement fédéral d'économiser environ $90 millions en 1989-90 et $110 millions par année ensuite.

Principaux transferts et subventions

En 1988-89, le gouvernement a dépensé $11.2 milliards en subventions, soit $2.1 milliards de plus qu'en 1984-85. La majeure partie de la hausse des quatre dernières années a été consacrée au secteur de l'agriculture, principalement en raison de versements sans précédent au titre des programmes en vigueur et de

mesures spéciales d'aide aux producteurs de céréales qui ont été touchés par la sécheresse et la faiblesse du prix du grain, qu'a engendré la guerre des subventions entre les États-Unis et la Communauté économique européenne.

Des fonds supplémentaires ont été affectés au développement régional dans les provinces de l'Atlantique (grâce à l'Agence de promotion économique du Canada atlantique), dans l'Ouest canadien (par l'entremise du Département de la diversification de l'économie de l'Ouest canadien), au Québec et dans le Nord de l'Ontario. Des ressources accrues ont été mises à la disposition des divers programmes destinés aux autochtones qu'administre le gouvernement fédéral. Par contre, les subventions énergétiques et les subventions directes aux entreprises ont été sensiblement réduites. Parmi les programmes éliminés, mentionnons le Programme d'encouragement du secteur pétrolier, le Programme des indemnisations pétrolières, le Programme canadien de remplacement du pétrole, le Programme canadien d'isolation thermique des résidences et le Programme de développement industriel régional.

Tableau 3.4

Principaux transferts et subventions

	1984-85	1988-89	1989-90
	(en milliards de dollars)		
Agriculture	0.7	2.6	1.7
Développement industriel et régional	0.8	1.6	1.7
Programmes destinés aux autochtones	1.5	2.2	2.3
Création d'emplois et formation	1.8	1.8	1.8
Transports	0.9	1.0	0.7
Sciences et technologie	1.0	1.1	1.3
Énergie	2.2	0.7	0.6
Autres	0.1	0.2	0.4
Total	9.0	11.2	10.5

Dans le cadre des restrictions des dépenses instaurées dans ce budget, le Programme spécial d'aide à l'exportation de produits laitiers, qui coûte environ $7 millions par an, sera éliminé. Le gouvernement continuera de garantir les prêts accordés aux producteurs dans le cadre de la *Loi sur le paiement anticipé des récoltes* et de la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies*, mais il ne paiera plus l'intérêt sur ces avances.

Les subventions aux transports subiront aussi des coupures. Le Programme de subventions au transport des céréales et de la farine «à l'Est de» sera éliminé. Ce programme, qui était une riposte à une réduction des tarifs ferroviaires aux États-Unis en 1959 pour le transport des céréales à l'Est de Buffalo (New York) jusqu'aux ports de l'Atlantique, offre des subventions aux compagnies ferroviaires pour leur permettre de garder les tarifs de transport de certaines exportations de grains et de farine aux niveaux en vigueur pendant les années 60. Ces subventions n'ont plus de raison d'être, puisque l'expédition par chemin de fer jusqu'aux ports des États-Unis coûte maintenant beaucoup plus cher que leur transport par les Grands-Lacs et la Voie maritime du Saint-Laurent. Cela permettra d'économiser $40 millions par année.

Le Programme canadien d'encouragement à l'exploration et à l'aménagement destiné au secteur pétrolier et gazier, prend fin. Les crédits accordés au Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense sont réduits de 10 pour cent à compter de 1991-92.

Principaux versements aux sociétés d'État

Les principaux paiements aux sociétés d'État ont été réduits au cours des quatre dernières années, principalement par l'accession de la Société canadienne des postes à l'autonomie financière et par la fermeture des usines d'eau lourde du Cap-Breton. Ce budget réduira encore davantage l'augmentation des sommes versées aux sociétés d'État.

Le gouvernement verse actuellement une subvention d'environ $600 millions par an à VIA Rail. D'après les projections actuelles, des fonds supplémentaires appréciables seraient nécessaire à l'exploitation de cette société et à ses immobilisations au cours des prochaines années.

Tableau 3.5

Principaux versements aux sociétés d'État

	1984-85	1988-89	1989-90
	(en milliards de dollars)		
SCHL	1.5	1.7	1.8
Radio-Canada	0.9	0.9	1.0
VIA Rail	0.5	0.6	0.5
Société canadienne des postes	0.6	0.2	0.2
Autres	1.1	1.0	1.2
Total	4.6	4.4	4.7

Le gouvernement se propose de rationaliser les services de transport ferroviaire des voyageurs au Canada d'une manière qui entraîne une diminution sensible des importantes subventions versées à l'heure actuelle.

Parmi les options envisagées figureront l'augmentation du prix des billets, des réductions de services et la fermeture, la vente ou le transfert d'éléments appréciables du réseau. L'évaluation de ces options tiendra compte du rapport que le gouvernement a demandé à la Société de lui remettre le plus tôt possible. L'aide à la desserte des localités isolées sera maintenue.

Les subventions versées à la Société canadienne d'hypothèques et de logement seront réduites grâce à l'élimination de la partie locative du Programme d'aide à la remise en état des logements. Cette subvention est une aide financière qui permet aux propriétaires de mettre en valeur un logement. Elle n'est pas destinée entièrement aux ménages à faible revenu, puisque les propriétaires ne sont pas tenus de leur louer les logements rénovés. L'élimination de la partie locative permettra d'économiser $55 millions par an lorsque les engagements actuels seront terminés. Les éléments du programme qui concernent les propriétaires occupants, le logement dans les réserves et des personnes handicapées ne seront pas touchés.

Les subventions à la distribution des publications qui sont versées à la Société canadienne des postes seront réduites, tout comme les crédits alloués à Radio-Canada. Les services de gestion de la Banque fédérale de développement subiront également des réductions. La Commission canadienne du lait devra fonctionner en régime de recouvrement complet de ses coûts et aucun prêt nouveau ne sera accordé dans le cadre du Programme de prêts sur denrées administré par la Société du crédit agricole. Les crédits attribués à la Commission de la Capitale nationale seront diminués.

Défense

Le budget de la défense a sensiblement augmenté au cours des quatre dernières années, en raison de la priorité accordée par le gouvernement à la reconstitution des capacités de défense du Canada. Bien qu'il s'agisse toujours d'un domaine hautement prioritaire, l'augmentation des dépenses dans ce domaine doit être réduite jusqu'à ce que la situation financière s'améliore. Il en résultera des économies de $2.7 milliards au cours des cinq prochaines années.

Tableau 3.6

Défense

	1984-85	1988-89	1989-90
	(en milliards de dollars)		
Dépenses de défense	8.8	11.1	11.2

Aide publique au développement

L'aide aux pays en développement devait augmenter, en raison de l'intention du gouvernement de maintenir ses contributions d'APD à 0.5 pour cent du produit national brut jusqu'en 1990-91 et d'atteindre 0.6 pour cent d'ici le milieu des années 90. Cependant, devant la gravité de la situation financière, le gouvernement a conclu qu'une croissance de cet ordre ne pouvait être maintenue. La croissance prévue de la contribution du Canada à l'Aide publique au développement sera réduite de $1.8 milliard au cours des cinq prochaines années.

Tableau 3.7

Aide publique au développement

	1984-85	1988-89	1989-90
	(en milliards de dollars)		
Aide publique au développement	2.1	2.8	2.4

Fonctionnement de l'État

La baisse des dépenses de fonctionnement de l'État entre 1984-85 et 1988-89 était attribuable principalement aux restrictions budgétaires strictes appliquées à tous les ministères pendant cette période. Entre 1984-85 et 1988-89, le nombre d'années-personnes autorisées a diminué de plus de 10,000. Une réduction générale de 2 pour cent en moyenne a été appliquée aux activités de l'administration fédérale en 1986-87, l'augmentation des crédits étant limitée à 2 pour cent par an par la suite. En termes réels, les dépenses de fonctionnement de l'État ont diminué de plus de 20 pour cent au cours des quatre dernières années. Les restrictions des dépenses instituées par les budgets précédents continueront de limiter, à moyen terme, la croissance des activités de l'État.

Tableau 3.8

Fonctionnement de l'État

	1984-85	1988-89	1989-90[1]
	(en milliards de dollars)		
Personnel	9.8	9.4	9.9
Entretien et autres dépenses de fonctionnement	5.5	5.2	5.5
Capital	2.2	1.6	1.6
Total	17.5	16.2	17.0

[1] Compte non tenu des réserves nettes des péremptions.

Tableau 3.9

Mesures de restriction des dépenses

	1989-90	1990-91
	(en millions de dollars)	
A. Transferts aux particuliers		
– Remboursement de transferts sociaux[1]	–	215
B. Transferts aux autres administrations		
– Financement des programmes établis	–	200
– Projet de loi sur le Programme canadien de garde d'enfants	175	195
– Partage du coût de l'assurance-récolte	90	110
– Total	265	505
C. Principaux transferts et subventions[2]		
– Subventions «à l'Est de»	20	40
– Réfection des embranchements	46	2
– Paiements anticipés pour les grains des Prairies – paiements anticipés pour les récoltes	27	27
– Programme canadien d'encouragement à l'exploration et à l'aménagement	80	–
– Secrétariat d'État – subventions et contributions	10	16
– Subventions à l'exportation de produits laitiers	5	7
– Total	188	92
D. Versements aux sociétés d'État		
– VIA Rail	50	75
– Programme d'aide à la remise en état de logements	21	49
– Aide à la diffusion de publications	10	45
– Société Radio-Canada	–	20
– Banque fédérale de développement	13	13
– Prêts sur denrées	6	9
– Commission canadienne du lait	3	7
– Commission de la capitale nationale	5	5
– Total	108	223
E. Défense	575	611
F. Aide publique au développement	360	360
G. Fonctionnement de l'État		
– Programme des propositions spontanées	10	20
– Report d'immobilisations de Travaux publics Canada	20	20
– Prison à Terre-Neuve	7	14
– Bureaux des économies d'énergie et des énergies renouvelables/Initiatives nationales pour les économies d'énergie et les énergies de rechange	10	9
– Tourisme – mise en marché	–	5
– Dépôt automatisé des chèques	–	3
– Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada	2	2
– Total	49	73
H. Ensemble des mesures de restriction des dépenses	**1,545**	**2,079**

(1) Ce remboursement sera réalisé par le biais du régime fiscal.

(2) Il y aura une réduction de $25 millions par année au titre du programme de la productivité dans l'industrie de la défense, à compter de 1991-92.

Parmi les autres mesures prises dans ce budget figurent: la fermeture des bureaux des économies d'énergie et des énergies renouvelables, l'arrêt du Programme des propositions spontanées, le report de la construction d'une nouvelle prison fédérale à Terre-Neuve ainsi que des réductions des crédits prévus pour le tourisme et l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada.

Résumé

L'incidence globale de la stratégie de restriction des dépenses du gouvernement est illustrée au tableau 3.9. En 1989-90, ces restrictions permettront d'économiser $1.5 milliard, ces économies passant à près de $2.5 milliards par année lorsqu'elles seront totalement en vigueur. Les dépenses de programmes passeront de 16.7 pour cent du produit intérieur brut en 1988-89 à 16.1 pour cent cette année et à 15.2 pour cent d'ici 1993-94 grâce aux mesures touchant les dépenses qui ont été annoncées dans ce budget et dans les budgets antérieurs, ainsi qu'à une croissance économique soutenue. Par rapport à la taille de l'économie, les dépenses de programmes redescendront à des niveaux qui n'ont pas été enregistrés depuis la fin des années 60.

Le plan de recettes

La diminution du rendement du régime fiscal depuis la fin des années 70 est l'une des causes de l'augmentation du déficit jusqu'en 1984-85. Cette évolution était due à la combinaison des divers changements discrétionnaires apportés au régime fiscal depuis le milieu des années 70 et des conséquences directes et indirectes de la récession de 1981-1982.

Les mesures discrétionnaires qui ont touché les dépenses depuis l'automne 1984, jointes à une croissance économique continue, n'auraient pas à elles seules assuré une diminution régulière du déficit annuel. Il fallait aussi accroître les recettes. Les initiatives instituées depuis novembre 1984, conjuguées à une expansion continue de l'économie, ont permis de porter les recettes budgétaires de 15.9 pour cent du PIB en 1984-85 à 17.4 pour cent en 1988-89. En raison du déséquilibre actuel des dépenses et des recettes, ce budget propose d'autres mesures qui devraient porter le rendement des recettes à environ 18 pour cent d'ici 1993-94.

Mesures fiscales

Le budget propose d'accroître toute la gamme des principaux prélèvements fiscaux: taxe de vente, droits et taxes d'accise, impôt direct des particuliers et impôt direct des sociétés. Ces mesures décrites dans les sections suivantes sont précisées dans les *Documents budgétaires*.

Un élément important de la stratégie du gouvernement en matière de recettes est le remplacement de l'actuelle taxe sur les ventes des fabricants par un nouveau système le 1er janvier 1991. La réforme de la taxe de vente sera mise en oeuvre d'une façon compatible avec l'évolution projetée du déficit à moyen terme.

Taxe de vente et crédit d'impôt remboursable pour taxe de vente

En attendant la mise en oeuvre de la réforme de la taxe de vente, les taux actuels de la taxe fédérale de vente seront augmentés comme suit:

- Le taux de 18 pour cent sur le tabac et l'alcool passe à 19 pour cent le 28 avril 1989.
- Le taux général de 12 pour cent passe à 13.5 pour cent le 1er juin 1989.
- Le taux de 10 pour cent sur les services de télécommunications et les services de programmation passe à 11 pour cent le 1er juin 1989.
- Le taux de 8 pour cent sur les matériaux de construction et l'équipement destinés aux immeubles passe à 9 pour cent le 1er janvier 1990.

Étant donné que la nouvelle taxe de vente sera mise en vigueur le 1er janvier 1991, le gouvernement n'appliquera pas les mesures provisoires proposées dans le budget de février 1988 concernant le traitement des frais de commercialisation et de distribution et les permis de grossistes.

Ces majorations du taux de la taxe de vente et la décision de ne pas appliquer les mesures provisoires auront pour effet net une augmentation de $800 millions des recettes en 1989-90 et de $1.7 milliard en 1990-91.

Afin de protéger les Canadiens à faible revenu contre les répercussions de ces hausses de taxe de vente, le crédit remboursable pour taxe de vente sera porté de $70 à $100 en 1989 pour les adultes et à $140 en 1990. Pour les enfants, le crédit passera de $35 à $50 en 1989 et à $70 en 1990. De plus, le seuil de revenu à partir duquel le crédit est réduit progressivement sera porté de $16,000 à $18,000 en 1990. Étant donné que le crédit remboursable pour taxe de vente est accordé par l'intermédiaire de l'impôt sur le revenu des particuliers, le produit de cet impôt sera réduit de $135 millions en 1989-90 et de $465 millions en 1990-91. D'autres améliorations de ce crédit accompagneront la réforme de la taxe de vente en 1991.

Droits et taxes d'accise

Les modifications suivantes des droits et taxes d'accise sont proposées:

- Une hausse d'un cent le litre de la taxe d'accise sur l'essence et le carburant d'aviation entrera en vigueur le 28 avril 1989, avec une autre majoration d'un cent le litre le 1er janvier 1990.
- Une augmentation supplémentaire d'un cent le litre de la taxe d'accise sur l'essence avec plomb et du carburant d'aviation entrera en vigueur le 28 avril 1989.

- Les ristournes de taxe fédérale de vente sur les carburants accordées aux producteurs primaires, qui devaient expirer le 31 décembre 1989, seront prolongées jusqu'au 1er janvier 1991, date d'entrée en vigueur de la nouvelle taxe de vente; les ristournes accordées aux producteurs primaires au titre de la taxe d'accise sur l'essence et le carburant diesel expireront à la date prévue, le 31 décembre 1989.

- Une hausse des droits d'accise de $4 par carton sur les cigarettes, ainsi qu'une hausse proportionnelle des droit d'accise sur les cigares, entreront en vigueur le 28 avril 1989; une majoration de $4 par 200 grammes des droits applicables au tabac manufacturé entrera en vigueur le 28 avril 1989 et une autre augmentation de $1.30 par 200 grammes le 1er octobre 1989.

Les mesures touchant les droits et taxes d'accise devraient accroître les recettes de $1.6 milliard en 1990-91.

Impôt des particuliers

La surtaxe fédérale imposée aux particuliers, égale à 3 pour cent de l'impôt fédéral de base, sera portée à 5 pour cent le 1er juillet 1989. Sur une année complète, cette mesure augmentera les recettes d'environ $1 milliard.

Une surtaxe supplémentaire de 3 pour cent sur les revenus élevés s'appliquera à l'impôt fédéral de base dépassant $15,000 à partir du 1er juillet 1989. Il en résultera une surtaxe de 5 pour cent pour les contribuables dont le revenu va jusqu'à environ $70,000, et de 8 pour cent au-dessus de ce niveau. La surtaxe sur les revenus élevés rapportera environ $200 millions par an.

Plusieurs autres mesures sont instaurées afin d'apporter des améliorations structurelles au régime d'impôt sur le revenu des particuliers, mais elles n'ont pas d'effets notables sur les recettes:

- Les revenus d'intérêt courus sur les placements acquis après 1989 devront être déclarés annuellement.

- Les frais juridiques engagés pour obtenir des indemnités de retraite ou des prestations de pension seront déductibles.

- Une aide fiscale supplémentaire sera accordée aux travailleurs handicapés.

Impôt des sociétés

Des recettes supplémentaires appréciables seront prélevées sur les sociétés, au moyen d'un impôt sur les grandes sociétés et de diverses modifications de l'actuelle surtaxe de 3 pour cent. Le nouvel impôt sera de 0.175 pour cent sur le capital de plus de $10 millions employé au Canada. Cet impôt pourra être porté entièrement en déduction de la surtaxe des sociétés. De plus, l'assiette de l'actuelle surtaxe de

3 pour cent des sociétés sera modifiée de manière à augmenter généralement le taux effectif de la surtaxe sur les sociétés moins importantes qui échappent au nouvel impôt.

L'impôt sur les grandes sociétés et la surtaxe modifiée procureront des recettes supplémentaires de $410 millions en 1989-90, qui passeront à près de $1 milliard en 1990-91. Les recettes fournies par ces mesures, combinées à la surtaxe en vigueur, équivalent au produit d'une surtaxe d'environ 10 pour cent sur les sociétés. L'impôt sur les grandes sociétés produit ce résultat en assurant que toutes les grandes sociétés paient des impôts.

Une autre mesure qui s'inscrit dans le cadre des initiatives prises depuis quelques années pour éviter le transfert de pertes fiscales consistera à limiter le transfert des avantages procurés par l'amortissement accéléré par l'entremise du crédit-bail.

De plus:

- La déduction d'impôt pour les dividendes relatifs aux actions privilégiées sera rajustée.
- Le paiement des acomptes provisionnels d'impôt des sociétés sera accéléré.
- Les entreprises moyennes seront dispensées de l'obligation de remettre les retenues à la source quatre fois par mois.
- Les règles relatives aux prêts de valeurs mobilières et à la «location» de dividendes seront modifiées.
- Le taux d'intérêt sur les impôts en souffrance des sociétés et des particuliers sera majoré afin d'inciter les contribuables à les payer plus rapidement; le taux d'intérêt payé sur les remboursements d'impôt sera également relevé.

Financement du régime d'assurance-chômage

La ministre de l'Emploi et de l'Immigration a annoncé récemment une nouvelle stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre qui comporte une restructuration du régime d'assurance-chômage afin d'accroître la formation et de réduire la désincitation à travailler. On convient généralement qu'il faut mettre davantage l'accent sur la formation au Canada de manière que les travailleurs possèdent les compétences dont ils auront besoin durant toute leur vie active, dans un milieu en constante évolution. Les contradictions avec la Charte canadienne des droits et libertés seront éliminées.

À l'heure actuelle, les recettes fédérales financent les prestations de prolongation en fonction du taux régional de chômage, les prestations aux pêcheurs qui dépassent les cotisations versées par ces derniers et les prestations de prolongation aux bénéficiaires qui entreprennent un programme approuvé de formation ou participent à un projet de création d'emplois. Le coût estimatif des prestations financées par l'État s'élevait à près de $3 milliards en 1988-89. Le reste du coût,

comprenant à la fois les autres prestations et l'administration du régime, et représentant environ $9 milliards en 1988-89, était financé par les cotisations des employeurs et employés.

À partir de 1990, la totalité du coût du régime d'assurance-chômage sera financée par les cotisations des employés et des employeurs. L'État continuera de contribuer à son financement en périodes de difficultés économiques, lorsqu'il ne serait pas judicieux de relever les cotisations et prudent de laisser des déficits s'accumuler au compte de l'assurance-chômage. Après la récession de 1981-1982, par exemple, on a laissé d'importants déficits s'accumuler dans ce compte par suite de la décision du gouvernement de maintenir stables les taux de cotisations d'assurance-chômage. Ces déficits ont été éliminés progressivement à mesure que l'économie se rétablissait. Afin d'assurer la stabilité future et d'amortir l'effet de cette modification du financement du régime, le taux de cotisation des salariés sera fixé à $2.25 par $100 de gains assurables en 1990, 1991 et 1992. Ce taux est inférieur à celui qui serait nécessaire initialement pour tenir entièrement compte des modifications du mode de financement.

Les modifications du financement contribueront pour $1.9 milliard à la réduction du déficit en 1990-91, compte tenu du fait que le crédit d'impôt et la déduction pour les cotisations de l'assurance-chômage réduisent l'impôt exigible et que l'État en verse lui aussi à titre d'employeur.

Tableau 3.10

Incidence financière des mesures touchant les recettes annoncées dans le budget

	1989-90	1990-91
	(en millions de dollars)	
Mesures fiscales		
Modifications du taux de la taxe fédérale de vente		
Taux général	1,140	1,615
Matériaux de construction	40	255
Taxe sur les télécommunications	80	110
Tabac et alcool	55	70
Retrait de mesures provisoires sur la taxe de vente	–520	–370
Majorations des droits et taxes d'accise		
Essence	360	655
Tabac	895	970
Impôt sur le revenu des particuliers[1]		
Hausse de la surtaxe	590	1,040
Surtaxe sur les revenus élevés	90	160
Hausse du crédit remboursable pour taxe de vente	– 135	– 465
Impôt sur les grandes sociétés et modification de la surtaxe	410	970
Autres mesures fiscales	265	40
Ensemble des mesures fiscales	3,270	5,050
Financement du Régime d'assurance-chômage	425	1,900
Ensemble des mesures touchant les recettes	3,695	6,950

[1] En 1990-91, le produit de l'impôt sur le revenu des particuliers sera également touché par le remboursement de transferts sociaux. Ces derniers, ayant été considérés comme relevant des mesures de restriction des dépenses, figurent au tableau 3.9.

4. Perspectives financières à court terme de 1988-89 à 1990-91

Ce chapitre présente la situation budgétaire du gouvernement jusqu'à l'exercice 1990-91. Parti d'un sommet de $38.3 milliards en 1984-85, le déficit fédéral a enregistré des diminutions sensibles, chaque année, jusqu'en 1987-88. Sa réduction pendant cette période est attribuable à une combinaison d'initiatives budgétaires et à la croissance économique vigoureuse. Le déficit projeté pour 1988-89 n'a pas changé par rapport au budget de février 1988. Pour 1989-90, les mesures prises dans ce budget ne compensent pas entièrement l'effet de taux d'intérêt beaucoup plus élevés, de sorte que le déficit passe à $30.5 milliards. Cependant, les initiatives instaurées dans ce budget ramènent le déficit sur la voie de la diminution.

La première section décrit les principaux facteurs influant sur l'évolution projetée du déficit à court terme et les changements aux projections depuis le budget de février 1988. Les sections suivantes donnent plus de détails sur les projections de dépenses, de recettes, d'opérations non budgétaires et de besoins d'emprunt.

Facteurs influant sur le déficit

Tant dans le Livre blanc de juin 1987 sur la réforme fiscale que dans le budget de février 1988, on prévoyait un ralentissement du rythme de diminution du déficit en 1988-89 et 1989-90 par rapport aux réductions appréciables enregistrées au cours des trois exercices précédents. Ce ralentissement a été dû à plusieurs facteurs : l'effet persistant de la baisse des prix du pétrole et des céréales en 1986 et les mesures prises pour venir en aide aux agriculteurs et au secteur de l'énergie; et les effets de transitions relatifs à la réforme de l'impôt des particuliers et des sociétés.

Il s'est avéré que la croissance économique a été nettement plus marquée en 1988 qu'on ne s'y attendait dans le budget de février 1988. La vigueur imprévue de l'économie a eu un effet favorable sur l'assiette fiscale, d'où une augmentation des recettes budgétaires par rapport aux projections de février 1988. Par contre, elle a également entraîné une intensification des pressions inflationnistes à cause d'un resserrement des marchés des produits et du travail. Cela a provoqué une montée des taux d'intérêt. L'effet de cette hausse des taux d'intérêt sur les frais de la dette publique a largement compensé les recettes supplémentaires engendrées par la vigueur de l'économie. Le déficit de 1988-89 reste donc prévu à $28.9 milliards.

Tableau 4.1

Projections économiques

	1988	1989	1990
	(variation en pourcentage, sauf indication contraire)		
Produit intérieur brut			
Valeur	8.9	7.7	4.8
Prix	4.2	4.5	3.1
Volume	4.5	3.0	1.7
Indice des prix à la consommation	4.1	4.8	4.4
Emploi	3.2	1.7	0.7
Taux de chômage (niveau en pourcentage au quatrième trimestre)	7.7	8.2	8.5
Taux des effets commerciaux à 90 jours (pour cent)	9.7	12.0	10.1

Remarque: Pour plus de détail, voir *Les perspectives économiques du Canada dans les années 90 : Pour une croissance économique soutenue*.

L'effet de ces taux d'intérêt plus élevés sur les frais de service de la dette entraînera une augmentation appréciable des frais de la dette publique en 1989-90. L'incidence d'un produit intérieur brut plus élevé en termes nominaux en 1988 et 1989, combinée aux mesures discrétionnaires annoncées dans ce budget, ne compenseront pas entièrement l'alourdissement des frais de la dette publique. C'est pourquoi le déficit augmentera à $30.5 milliards en 1989-90. Ensuite, les mesures discrétionnaires prises dans ce budget et la baisse des taux d'intérêt remettront le déficit sur la voie de la diminution (Tableau 4.2).

Tableau 4.2

État sommaire des opérations

	1988-89[1]	1989-90[2]	1990-91[2]
	(en milliard de dollars, sauf indication contraire)		
Opérations budgétaires			
Dépenses budgétaires			
Dépenses de programmes	100.0	103.5	109.0
Frais de la dette publique	33.0	39.4	39.8
Ensemble des dépenses	133.0	142.9	148.8
Recettes budgétaires	104.1	112.4	120.8
Déficits	28.9	30.5	28.0
En pourcentage du PIB	4.8	4.7	4.1
Opérations non budgétaires	6.9	10.0	10.4
Besoins financiers[3]	22.0	20.5	17.7
En pourcentage du PIB	3.7	3.2	2.6
Dette publique nette	321.1	351.6	379.6
En pourcentage du PIB	53.6	54.5	56.3

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leurs somme ne correspond pas nécessairement au total.

[1] Estimation.
[2] Prévision.
[3] Compte non tenu des opérations de change.

Évolution du déficit depuis le budget de février 1988

Le déficit estimatif pour 1988-89 ne change pas par rapport au budget de février 1988. La détérioration de la situation financière en 1989-90 découle principalement de la révision en hausse des taux d'intérêt projetés. L'augmentation des prestations d'assurance-chômage explique en majeure partie la hausse des dépenses de programmes, à cause de l'augmentation des prestations moyennes ainsi que du nombre de bénéficiaires. Ces facteurs sont compensés en partie par une augmentation des recettes, due à un produit intérieur brut plus élevé que prévu, et aux mesures instaurées dans ce budget afin d'accroître les recettes.

Tableau 4.3

Évolution du déficit depuis le budget de février 1988

	1988-89	1989-90
	(en milliards de dollars)	
Déficit – budget de février 1988	28.9	28.6
Incidence des modifications économiques et discrétionnaires sur le déficit		
Recettes budgétaires	−0.8	−6.1
Dépenses de programmes	−0.2	1.6
Frais de la dette publique	0.9	6.4
Incidence nette sur le déficit	–	1.9
Déficit – budget d'avril 1989	28.9	30.5

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.
(–) indique une réduction du déficit.
(+) indique une augmentation du déficit.

Plan de dépenses jusqu'en 1990-91

Cette section donne un aperçu du plan de dépenses du gouvernement de 1988-89 à 1990-91. On trouvera plus de détails sur les dépenses budgétaires par catégorie au tableau 4.4.

Les frais de la dette publique sont extrêmement sensibles aux variations de taux d'intérêt, à cause de l'ampleur de la dette. Ces frais, qui constituent le plus important poste de dépenses budgétaires, représentaient plus de la moitié de la hausse estimative des dépenses budgétaires en 1988-89 et formeront près des deux tiers de leur accroissement en 1989-90. Par la suite, la baisse des taux d'intérêt devrait ralentir sensiblement la croissance des frais de la dette publique.

Les dépenses de programmes estimatives ont augmenté de 3.6 pour cent en 1988-89, soit moins que l'inflation et moins que l'augmentation de 7.6 pour cent enregistrée en 1987-88. Ce ralentissement est attribuable en bonne partie au calendrier des paiements aux agriculteurs et à une péremption plus importante que prévue des dépenses au titre du fonctionnement de l'État. Les réductions de dépenses annoncées dans ce budget limitent l'augmentation des dépenses de programmes au cours des deux prochains exercices et à moyen terme.

Les dépenses de transferts aux particuliers évoluent en grande partie sous l'influence de l'évolution démographique et économique. Aussi bien en 1989-90 qu'en 1990-91, les prestations d'assurance-chômage et les prestations aux personnes âgées représentent la majeure partie de la hausse prévue.

Les transferts aux autres administrations ont progressé de 13.1 pour cent en 1988-89, en bonne partie à cause de paiements beaucoup plus élevés au titre de la péréquation. La croissance globale vigoureuse des recettes provinciales a entraîné, par son incidence sur la formule de péréquation, une hausse des paiements prévus par ce programme, tant pour 1988-89 que pour les années antérieures. Bien qu'on s'attende à une hausse d'environ 5 pour cent des droits de péréquation en 1989-90 et 1990-91, les versements en espèces ne devraient pas changer en 1989-90. Cela est dû à l'incorporation d'importants paiements pour les années antérieures en 1988-89. Les transferts en espèces au titre du Financement des programmes établis devraient eux aussi rester limités en 1989-90. Bien qu'on s'attende à une hausse des droits plus rapide que l'inflation, une augmentation plus marquée de la valeur des points d'impôt limite les paiements en espèces au titre de ce programme.

L'évolution du secteur agricole explique en majeure partie les variations annuelles des principaux transferts et subventions. Les mesures de restriction des dépenses annoncées dans ce budget ont une influence sur les versements aux sociétés d'État et les paiements au titre de la défense et de l'aide publique au développement.

Les dépenses de fonctionnement de l'État seront inférieures de $0.5 milliard en 1989-90 par rapport à celui 1984-85, ce qui correspond à une baisse de plus de 20 pour cent en termes réels. Par la suite, les frais de fonctionnement de l'État devraient augmenter moins rapidement que l'inflation.

La catégorie des réserves nettes de péremption représente la différence entre les réserves prévues dans le cadre des dépenses pour faire face aux imprévus et les annulations anticipées de crédits attribués mais non utilisés. Les réserves sont nécessaires pour fournir une marge de manoeuvre face à l'évolution de la conjoncture économique et aux imprévus. Elles donnent une certaine marge de manoeuvre tout au long de l'année. Elles ne sont pas attribuées jusqu'à ce que leur utilisation soit déterminée.

Tableau 4.4

Dépenses budgétaires par catégorie de dépenses

	1987-88[1]	1988-89[2]	1989-90[3]	1990-91[3]
	(en millions de dollars)			
A. Transferts aux particuliers: dont	28,783	30,025	32,585	34,360
Prestations d'assurance-chômage	10,487	10,925	11,930	12,725
Prestations de sécurité de la vieillesse	14,349	15,280	16,395	17,645
Allocations familiales	2,564	2,600	2,610	2,645
B. Transferts aux autres administrations: dont	21,519	24,340	24,010	25,180
Financement des programmes établis	8,800	8,905	9,140	9,660
Péréquation	6,386	7,300	7,295	7,680
Régime d'assistance publique du Canada	4,246	4,595	4,780	5,000
C. Principaux transferts et subventions	11,477	11,220	10,515	10,230
D. Principaux versements aux sociétés d'État	5,784	4,410	4,740	4,685
E. Défense	10,769	11,075	11,210	11,995
F. Aide publique au développement	2,599	2,780	2,445	2,660
G. Fonctionnement de l'État	15,577	16,150	16,975	17,545
H. Réserves nettes des péremptions	–	–	1,020	2,325
I. Dépenses de programmes	96,507	100,000	103,500	108,980
J. Frais de la dette publique	29,028	33,000	39,400	39,820
K. Ensemble des dépenses budgétaires	125,535	133,000	142,900	148,800

	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
	(Variation en pourcentage)			
A. Transferts aux particuliers: dont	3.7	4.3	8.5	5.4
Prestations d'assurance-chômage	0.4	4.2	9.2	6.7
Prestations de sécurité de la vieillesse	6.7	6.5	7.3	7.6
Allocations familiales	1.2	1.5	0.4	1.2
B. Principaux transferts aux autres administrations: dont	3.9	13.1	−1.4	4.9
Financement des programmes établis	−0.4	1.2	2.6	5.7
Péréquation	10.7	14.3	−0.1	5.3
Régime d'assistance publique du Canada	4.8	8.2	4.0	4.6
C. Principaux transferts et subventions	17.2	−2.2	−6.3	−2.7
D. Principaux versements aux sociétés d'État	23.8	−23.7	7.4	−1.1
E. Défense	7.8	2.8	1.2	7.0
F. Aide publique au développement	15.2	7.0	−12.2	8.8
G. Fonctionnement de l'État	7.0	3.6	5.2	3.4
H. Dépenses de programmes	7.6	3.6	3.5	5.3
I. Frais de la dette publique	8.9	13.7	19.4	1.1
J. Ensemble des dépenses budgétaires	7.9	5.9	7.4	4.1

[1] Chiffres observés.
[2] Estimation.
[3] Prévision.

Comparaison des dépenses avec le budget de février 1988

Le tableau 4.5 permet de comparer les projections de dépenses budgétaires du gouvernement fédéral avec les estimations du budget de février 1988. La hausse est due en quasi-totalité à l'alourdissement des frais de la dette publique, à cause de la montée des taux d'intérêt. Les frais de la dette publique ont été plus élevés de près de $1 milliard en 1988-89 et devraient augmenter de $6.4 milliards en 1989-90. L'augmentation des dépenses de programmes en 1989-90 est imputable principalement à la progression des prestations d'assurance-chômage, des versements de 1988 aux agriculteurs touchés par la sécheresse et des paiements de péréquation. Ces trois secteurs de dépenses représentent $2.1 milliards de la hausse totale imprévue des dépenses de programmes. Les mesures annoncées dans ce budget en vue de comprimer les dépenses diminueront les dépenses de programmes en 1989-90.

Tableau 4.5

Modifications des dépenses budgétaires depuis le budget de février 1988

	1988-89	1989-90
	(en milliards de dollars)	
Niveau – budget de février 1988	132.3	135.2[1]
Modifications dues aux facteurs économiques et autres		
Dépenses de programmes	−0.2	2.7
Frais de la dette publique	0.9	6.4
Modifications dues aux mesures discrétionnaires		−1.5
Niveau – budget d'avril 1989	133.0	142.9

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.

[1] Rajusté afin d'éliminer la réduction de $300 millions annoncée dans le budget de février 1988. Cette réduction est comprise dans les mesures discrétionnaires prises dans ce budget.

Perspectives des recettes jusqu'en 1990-91

Le tableau 4.6 présente les projections des principales catégories de recettes budgétaires jusqu'en 1990-91.

Tableau 4.6

Projections des recettes budgétaires

	1987-88[1]	1988-89[2]	1989-90[3]	1990-91[3]
	(en millions de dollars)			
Impôt des particuliers	45,125	45,800	50,455	55,110
Impôt des sociétés	10,878	12,000	13,700	14,640
Cotisations d'assurance-chômage	10,425	11,235	10,655	12,380
Taxes de vente	12,927	15,820	17,200	18,320
Taxes et droits d'accise	10,014	10,220	11,560	12,210
Autres recettes	8,083	9,025	8,830	8,140
Ensemble des recettes budgétaires	97,452	104,100	112,400	120,800
	(variation en pourcentage par rapport à l'année précédente)			
Impôt des particuliers	19.1	1.5	10.2	9.2
Impôt des sociétés	10.0	10.3	14.2	6.9
Cotisations d'assurance-chômage	9.1	7.8	−5.2	16.2
Taxes de vente	8.0	22.4	8.7	6.5
Taxes et droits d'accise	10.3	2.1	13.1	5.6
Autres recettes	9.0	11.7	−2.2	−7.8
Ensemble des recettes budgétaires	13.6	6.8	8.0	7.5

[1] Chiffres observés.
[2] Estimation.
[3] Prévision.

La progression plus lente des recettes budgétaires en 1988-89 s'explique en grande partie par le calendrier d'application et l'incidence des initiatives financières et des mesures de gestion de la trésorerie prises dans les récents budgets ainsi que par la réforme de l'impôt direct des particuliers et des sociétés. Par rapport à la taille de l'économie, les recettes budgétaires devraient augmenter au cours des deux prochains exercices, sous l'effet principalement des mesures prises dans ce budget.

Malgré la forte progression de l'emploi et du revenu des particuliers en 1988, le produit de l'impôt des particuliers n'a augmenté que de 1.5 pour cent en 1988-89. Ce ralentissement s'explique dans une large mesure par les réductions d'impôt personnel liées à la réforme de la fiscalité directe. De plus, le taux de croissance sur douze mois a été réduit par l'inclusion, dans les résultats de 1987-88, d'une hausse non répétitive de $1.2 milliard des rentrées d'impôt personnel par suite de l'accélération des retenues à la source en janvier 1988.

La croissance de l'impôt des particuliers devrait se redresser au cours des deux prochains exercices. Cela résultera de l'augmentation projetée de son assiette et des mesures proposées dans les budgets antérieurs et dans le présent budget.

En 1988-89, les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés ont augmenté d'environ 10 pour cent, grâce à la vigueur des bénéfices des sociétés et à l'incidence de la réforme de l'impôt des sociétés. Les mesures prises antérieurement pour élargir l'assiette de cet impôt, combinées à l'impôt sur les grandes sociétés et à l'accélération des acomptes provisionnels d'impôt des sociétés proposés dans ce budget, se traduiront par une hausse d'environ 14 pour cent des rentrées d'impôt des sociétés en 1989-90.

Étant donné que le taux de cotisation à l'assurance-chômage n'a pas changé en 1988, ce sont la progression de l'emploi et le relèvement du maximum des gains assurables qui expliquent l'augmentation de près de 8 pour cent des cotisations d'assurance-chômage en 1988-89. Les cotisations devraient diminuer en 1989-90 à cause d'une réduction des taux de cotisations d'employeurs et d'employés en 1989. La proposition de restructuration du financement du régime d'assurance-chômage présentée dans ce budget contribue à la forte augmentation projetée des cotisations en 1990-91.

En 1988-89, le produit de la taxe fédérale de vente a augmenté de plus de 22 pour cent. La moitié environ de cette hausse est imputable à l'accélération des remises faites par les grandes sociétés. Cette mesure, qui a été prise pour contribuer à la maîtrise du déficit pendant la mise en oeuvre de la réforme fiscale, a touché uniquement la trésorerie des sociétés et n'a eu aucun effet direct sur les consommateurs. L'extension de la taxe fédérale de vente sur les services de télécommunications, jointe à la vigueur persistante des dépenses de consommations et des dépenses des entreprises, a expliqué le reste de la hausse. Bien qu'on s'attende à un ralentissement du produit de la taxe de vente au cours des deux prochains exercices, son taux de croissance restera supérieur à celui de l'économie. Ces perspectives reflètent les majorations du taux de la taxe fédérale de vente proposées dans ce budget.

Les principaux éléments de la catégorie des taxes et droits d'accise sont les droits de douane à l'importation, les taxes d'accise sur les carburants et les droits d'accise sur le tabac et l'alcool. Le relèvement des droits d'accise sur le tabac et les modifications de la taxe d'accise sur l'essence qui sont proposées dans ce budget sont à l'origine de la hausse projetée des taxes et droits d'accise en 1989-90. En 1990-91, leur croissance devrait diminuer, car l'effet des mesures proposées dans ce budget sera partiellement compensé par la perte de droits de douane liée à l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis.

La catégorie «autres recettes» comprend les retenues fiscales sur les non-résidents, des prélèvements indirects divers, les revenus de placement et les autres recettes non fiscales. En 1988-89, les recettes de cette provenance ont augmenté de près de 12 pour cent. L'augmentation des retenues fiscales sur les non-résidents, résultant de la hausse sensible des versements de dividendes à l'étranger, ainsi que de l'augmentation des revenus d'intérêts sur les réserves de change, explique la vigueur des autres recettes en 1988-89. Au cours des deux prochains exercices, le

niveau des autres recettes devrait diminuer en grande partie à cause de la baisse projetée des taux d'intérêt.

Comparaison des recettes avec le budget de février 1988

Le tableau 4.7 permet de comparer les projections actuelles de recettes fédérales avec celles du budget de février 1988. Les modifications d'une projection à l'autre sont décomposées entre les changements attribuables aux mesures prises dans ce budget et les révisions dues à l'évolution des variables conjoncturelles.

Tableau 4.7

Modifications des recettes budgétaires depuis le budget de février 1988

	1988-89	1989-90
	(en millions de dollars)	
Niveau – budget de février 1988	103,305	106,310
Modifications dues aux facteurs économiques et autres		
Impôt des particuliers	390	2,395
Impôt des sociétés	–	−570
Cotisations d'assurance-chômage	635	−5
Taxes de vente	−930	−330
Taxes et droits d'accise	115	250
Autres recettes	585	655
Total partiel	795	2,395
Modifications dues aux mesures discrétionnaires[1]		
Cotisations d'assurance-chômage		425
Hausse de la surtaxe		590
Taxe sur les revenus élevés		90
Hausse du crédit remboursable pour taxes de vente		−135
Impôt sur les grandes sociétés		410
Taxes de vente et d'accise		2,050
Autres mesures touchant les recettes		265
Total partiel		3,695
Ensemble des modifications	795	6,090
Niveau – budget d'avril 1989	104,100	112,400

[1] Les projections de recettes au-delà de 1989-90 seront également touchées par le remboursement de transferts sociaux. Cette initiative entraîne le remboursement des prestations de sécurité de la vieillesse et d'allocations familiales par les Canadiens à revenu élevé.

En 1988, l'économie canadienne a progressé beaucoup plus vite qu'on ne le prévoyait lors du budget de février 1988. Par conséquent, malgré le ralentissement attendu de l'expansion économique en 1989, le revenu des particuliers et donc le produit de l'impôt sur ce revenu ont été plus élevés que prévu dans le budget de février 1988.

Les bénéfices des sociétés ont été plus élevés en 1988 qu'on ne s'y attendait dans le budget de février 1988, mais les rentrées d'impôt des sociétés n'ont pas changé en 1988-89 à cause de l'imputation de pertes et de déductions inutilisées qui a entraîné des remboursement d'impôt plus considérables. Une croissance plus lente des bénéfices des sociétés due en partie à des frais d'intérêt plus lourds explique la baisse des rentrées d'impôt des sociétés en 1989-90.

Les cotisations à l'assurance-chômage sont plus élevées en 1988-89 principalement à cause de la progression plus marquée de l'emploi et des gains, ainsi que des redressements relatifs à l'année d'imposition 1987.

La diminution des taxes de vente en 1988-89 est imputable surtout au calendrier de déclaration des recettes à la fin de l'année. Les recettes dont on prévoyait l'enregistrement en 1988-89 ont en fait été inscrites en 1987-88. Une croissance économique moins rapide au deuxième semestre de 1989 et une érosion constante de l'assiette de la taxe de vente contribuent à la diminution du produit de cette taxe en 1989-90, par rapport aux prévisions du budget de février 1988.

L'augmentation des taxes et droits d'accise en 1988-89 et 1989-90 reflète essentiellement l'effet persistant de la vigueur de l'économie canadienne en 1988, notamment sur les droits d'importation. Des paiements d'intérêt et de dividendes aux non-résidents ainsi que des revenus d'intérêts sur les réserves de change plus élevés que prévu ont contribué à l'augmentation des autres recettes.

Les initiatives instaurées dans ce budget contribuent sensiblement à la hausse des recettes en 1989-90 par rapport aux projections de février 1988. Ces mesures ont pour effet direct d'accroître les recettes budgétaires de $3.7 milliards en 1989-90. L'évolution de la conjoncture économique, jointe aux mesures prises dans ce budget, se traduit par des recettes budgétaires qui dépassent d'environ $6.1 milliards, en 1989-90, le niveau prévu dans le budget de février 1988.

Facteurs influant sur les besoins financiers

Les besoins financiers nets de l'État dépendent non seulement des recettes et des dépenses budgétaires, mais aussi des opérations non budgétaires. Ces dernières comprennent les prêts, dotations en capital et avances, les comptes pour fins déterminées et d'autres opérations. Les opérations non budgétaires constituent normalement une source de fonds pour l'État, réduisant ainsi ses besoins d'emprunt sur les marchés financiers.

Le principe fondamental qui sert à distinguer les opérations budgétaires et non budgétaires est que les opérations qui modifient l'endettement net de l'État sont

classées comme étant budgétaires, tandis que les opérations qui comportent l'acquisition d'avoirs financiers compensateurs ou la création d'éléments de passif sont considérées comme non budgétaires. Elles comprennent les prêts aux sociétés d'État et aux tiers. De plus, l'État a un certain nombre de comptes en fidéicommis détenus pour le compte de tiers, tels les fonds de pension des fonctionnaires fédéraux. Les autres opérations non budgétaires comprennent des redressements comptables qui permettent de convertir certaines opérations budgétaires inscrites en comptabilité d'exercice, en comptabilité de caisse, notamment des comptes d'intérêts, des comptes débiteurs, des fonds en transit et des chèques en circulation.

Comme l'indique le tableau 4.8, les fonds engendrés par les opérations non budgétaires sont évalués à $6.9 milliards en 1988-89. Ceux-ci devraient passer à près de $10 milliards tant en 1989-90 qu'en 1990-91. Les comptes pour fins déterminées, en raison du gonflement des comptes de pension des fonctionnaires fédéraux, devraient demeurer la principale source de fonds. En 1988-89, les paiements faits rétroactivement aux provinces au titre des ententes de perception fiscale pour l'année d'imposition 1987 ont diminué les ressources nettes dégagées par les comptes pour fins déterminées.

Tableau 4.8

Opérations non budgétaires

	1988-89[1]	1989-90[2]	1990-91[2]
	(en milliards de dollars)		
Prêts, dotations en capital et avances	0.1	0.6	0.6
Comptes pour fins déterminées	5.4	7.9	8.1
Autres opérations	1.4	1.5	1.7
Opérations non budgétaires	6.9	10.0	10.4

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.
[1] Estimation.
[2] Prévision.

Besoins financiers et pouvoirs d'emprunt

Les pouvoirs d'emprunt demandés au Parlement pour un exercice donné sont liés aux besoins financiers prévus pour l'exercice en question. Le niveau effectif des emprunts dépend également des opérations de change, qu'il est toutefois impossible de prévoir de manière précise.

En 1989-90, le gouvernement sollicitera le pouvoir d'emprunter $21.8 milliards, afin de financer des besoins projetés de $20.5 milliards et des gains du Fonds des

Tableau 4.9

Besoins d'emprunt

	1989-90
	(en milliards de dollars)
Besoins financiers (compte non tenu des opérations de change)	20.5
Gains du Fonds des changes	1.3
Réserve	3.0
Total	24.8
Reconstitution de l'article 47	0.8
Total – pouvoir d'emprunt demandé	25.6

changes de $1.3 milliard[2]. La demande de pouvoirs d'emprunt pour couvrir les gains du Fonds des changes est due au fait que ces derniers ont augmenté sensiblement au cours des dernières années, parallèlement à la croissance des réserves internationales.

Une réserve de pouvoirs d'emprunt de $3 milliards sera demandée afin de donner au gouvernement une marge de manoeuvre dans la gestion des opérations de change, compte non tenu des gains du Fonds des changes.

En mars 1989, le gouvernement a emprunté $750 millions aux termes de l'article 47 de la *Loi sur l'administration financière*. Ces emprunts doivent être refinancés en 1989-90. Par conséquent, un pouvoir d'emprunt supplémentaire permettant de refinancer ces emprunts doit être inclus, ce qui porte l'ensemble des pouvoirs demandés au Parlement à $25.6 milliards.

[2] Les gains du Fonds des changes sont liés aux revenus de placement procurés par les avoirs de change du Canada – principalement des avoirs libellés en dollars américains. Comme ces gains sont en monnaies étrangères, ils augmentent les réserves de change déclarées, sans réduire pour autant les besoins financiers, bien qu'ils soient déclarés dans les Comptes publics comme des recettes budgétaires.

5. Projections financières à moyen terme: maîtriser la dette publique

Ce chapitre examine les projections financières jusqu'en 1993-94. Les projections illustrées au tableau 5.1 reposent sur les hypothèses économiques à moyen terme décrites dans le document budgétaire *Les perspectives économiques du Canada dans les années 90: Pour une croissance économique soutenue*. Les projections ne tiennent pas compte du remplacement de la taxe fédérale de vente par une nouvelle taxe en 1991. La réforme de la taxe de vente constitue un élément essentiel de la stratégie fiscale du gouvernement. Elle sera mise en oeuvre en conformité avec l'évolution prévue du déficit à moyen terme.

Depuis 1984, le gouvernement a mis en oeuvre, tant du côté des dépenses que des recettes, une stratégie visant à stabiliser le ratio dette/PIB grâce à une réduction du déficit. Les initiatives proposées dans ce budget consolident les progrès réalisés depuis 1984 et les complètent. Le but de la stratégie financière du gouvernement est de ramener la croissance de la dette publique à un taux inférieur au rythme de l'expansion de l'économie, ainsi que d'offrir au secteur privé un climat économique qui favorise les gains d'efficacité, l'amélioration de la compétitivité internationale et une croissance économique soutenue.

Par leur nature même, les projections à moyen terme sont sujettes à une grande marge d'incertitude. Des situations meilleures ou pires à l'étranger influeraient sur la performance économique du Canada et, par ricochet, sur les projections financières. Par exemple, d'importantes variations imprévues des prix internationaux du pétrole et des céréales ont déjà aggravé le déficit au cours des exercices antérieurs.

Le Tableau 5.1 présente en résumé l'évolution de quelques indicateurs clés à moyen terme.

Tableau 5.1

Principaux indicateurs financiers à moyen terme

	1984-85[1]	1988-89[2]	1989-90[3]	1993-94[3]
		(en milliards de dollars)		
Dépenses budgétaires				
Dépenses de programmes	86.8	100.0	103.5	122
Frais de la dette publique	22.5	33.0	39.4	39
Total	109.2	133.0	142.9	161
Recettes budgétaires	70.9	104.1	112.4	146
Déficit budgétaire	38.3	28.9	30.5	15
Besoins financiers[4]	29.8	22.0	20.5	3
Dette publique nette	199	321	352	440
		(en pourcentage du PIB)		
Dépenses budgétaires				
Dépenses de programmes	19.5	16.7	16.1	15.2
Frais de la dette publique	5.0	5.5	6.1	4.9
Total	24.6	22.2	22.2	20.0
Recettes budgétaires	15.9	17.4	17.4	18.2
Déficit budgétaire	8.6	4.8	4.7	1.9
Besoins financiers[4]	6.7	3.7	3.2	0.3
Dette publique nette	44.8	53.6	54.5	54.7

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.

(1) Chiffres observés.

(2) Estimation.

(3) Prévision.

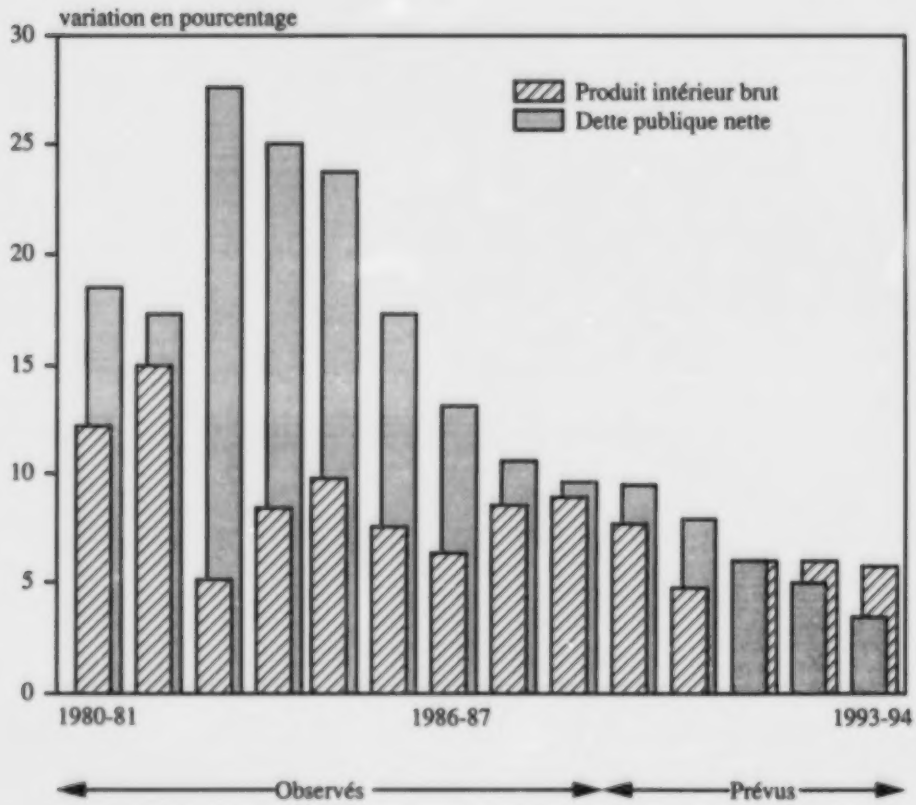
(4) Compte non tenu des opérations de change.

La dette publique se stabilise par rapport au PIB en 1990-91 et diminue à moyen terme. (Graphiques 5.1 et 5.2)

Les mesures prises dans ce budget visent d'abord à stabiliser, puis à abaisser le rapport de la dette au PIB. Ce ratio se stabilise à un peu plus de 56 pour cent du PIB en 1990-91. Celui-ci devrait ensuite diminuer à moyen terme, pour la première fois depuis 1974-75.

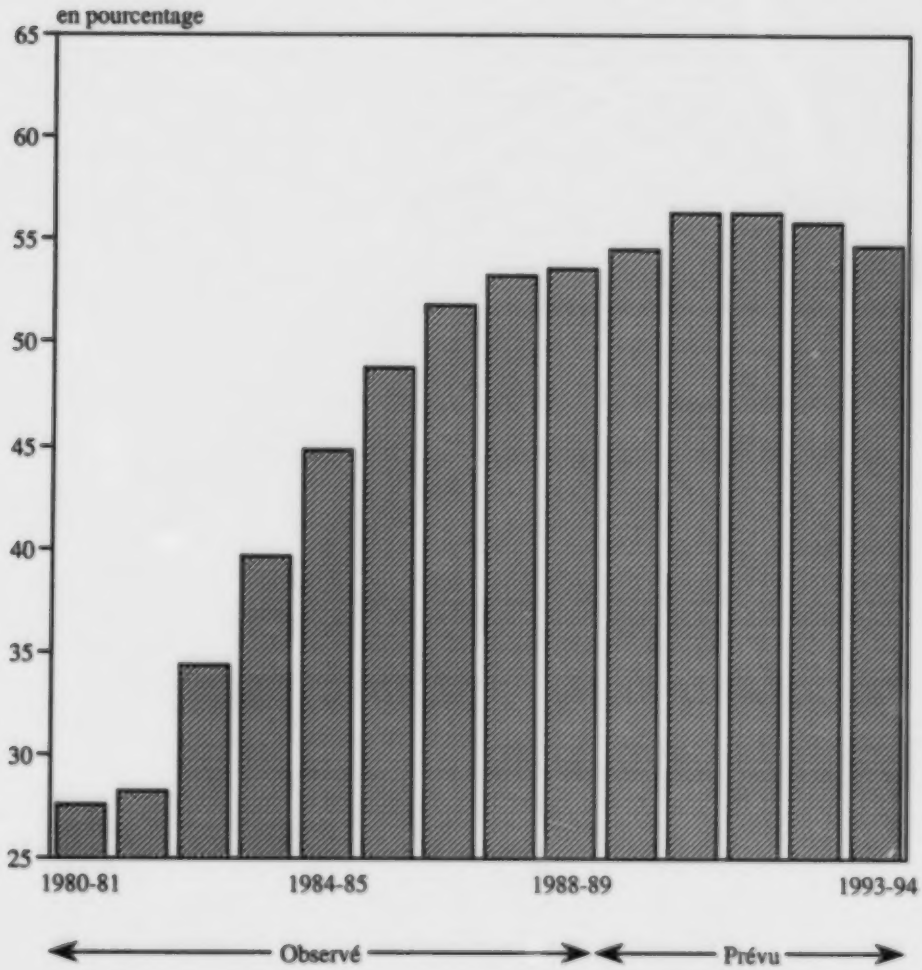
Graphique 5.1

Produit intérieur brut et dette publique nette



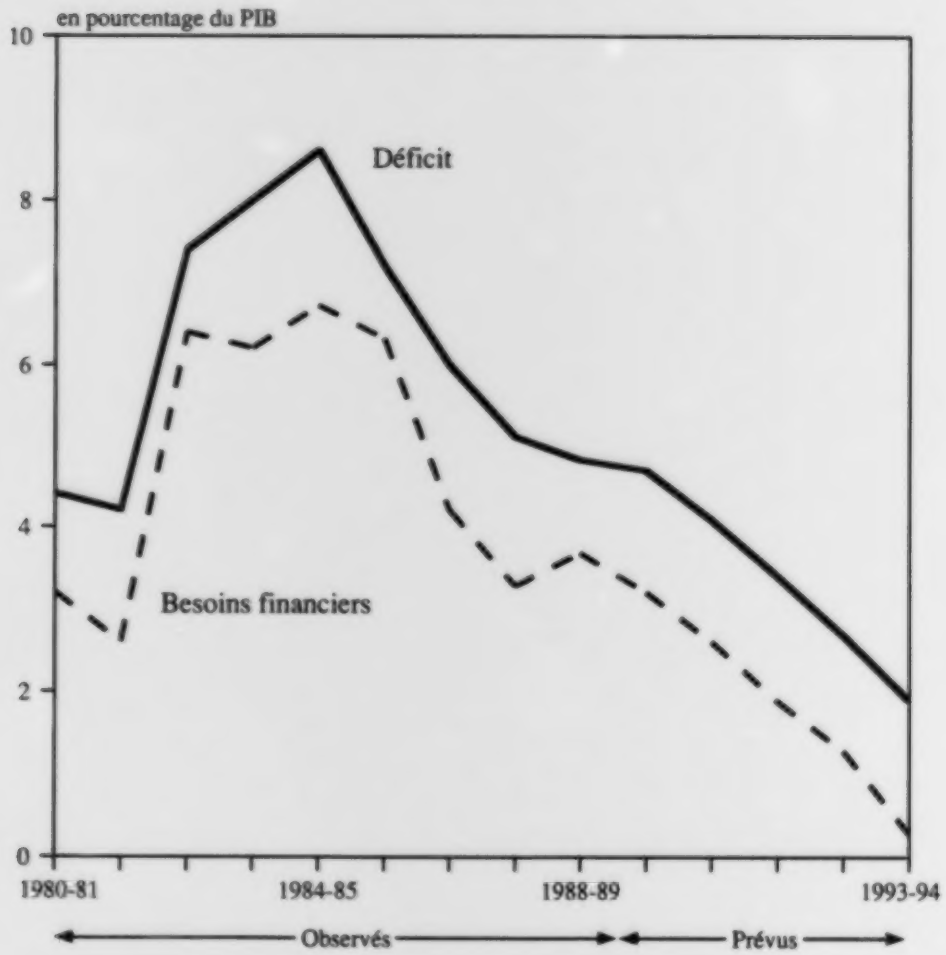
Graphique 5.2

Ratio de la dette au PIB
1980-81 à 1993-94



Graphique 5.3

Le déficit et les besoins financiers*
1980-81 à 1993-94



* Opérations de change exclues.

Le déficit budgétaire descend à $15 milliards d'ici 1993-94. (Graphique 5.3)

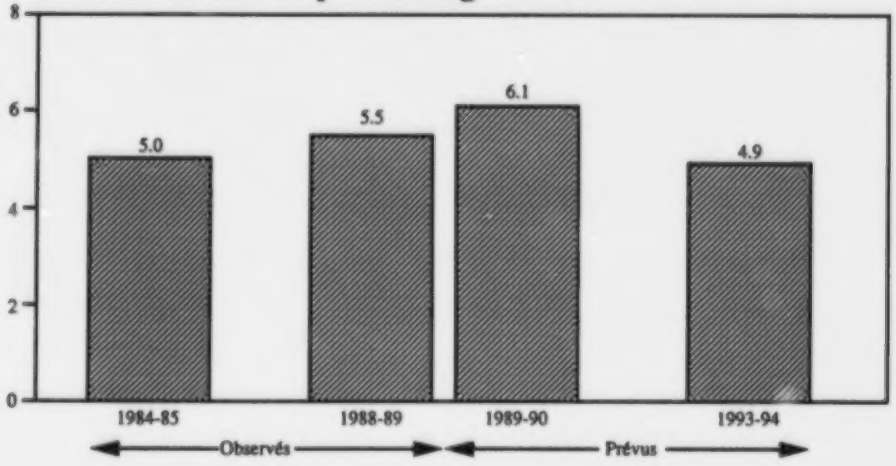
La stabilisation de la dette est obtenue par la mise en oeuvre d'un plan de réduction du déficit qui diminue ce dernier de moitié au cours de la période visée par le plan financier, abaissant le déficit à $15 milliards en 1993-94. Par rapport au PIB, le déficit, qui avait déjà baissé en passant d'un sommet de 8.6 pour cent en 1984-85 à 4.7 pour cent en 1989-90, baissera à moins de 2 pour cent d'ici 1993-94.

Des besoins financiers équilibrés d'ici 1993-94. (Graphique 5.3)

Les besoins financiers accusent également une diminution régulière à moyen terme, passant de 6.7 pour cent du PIB en 1984-85 à 0.3 pour cent en 1993-94, leur plus bas niveau depuis 1969-70. Les besoins financiers correspondent à la mesure dans laquelle l'État doit emprunter sur les marchés de capitaux. Cette mesure est comparable au déficit tel qu'on le définit aux États-Unis et au Royaume-Uni. Par conséquent, sur cette base, le Canada ne serait pas loin d'avoir un budget équilibré d'ici la fin de la période de planification financière.

Graphique 5.4

Frais de la dette en pourcentage du PIB

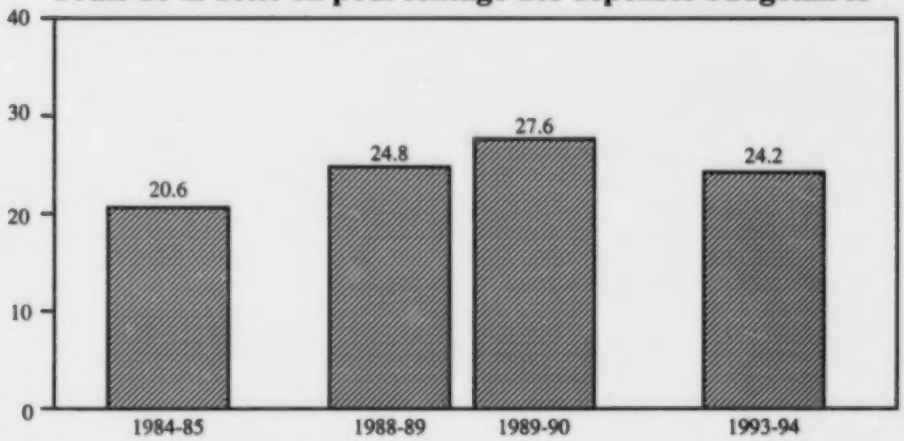


Allégement du fardeau de la dette. (Graphiques 5.4, 5.5 et 5.6)

La persistance de taux d'intérêt élevés et le gonflement de la dette entraînent une augmentation des frais de la dette publique jusqu'en 1990-91. La diminution prévue par la suite résulte des mesures de compression du déficit et de la détente projetée des taux d'intérêt. Le fardeau de la dette est allégé à moyen terme à mesure que les frais de la dette publique diminuent en termes absolus et par rapport au PIB, aux dépenses budgétaires et recettes budgétaires.

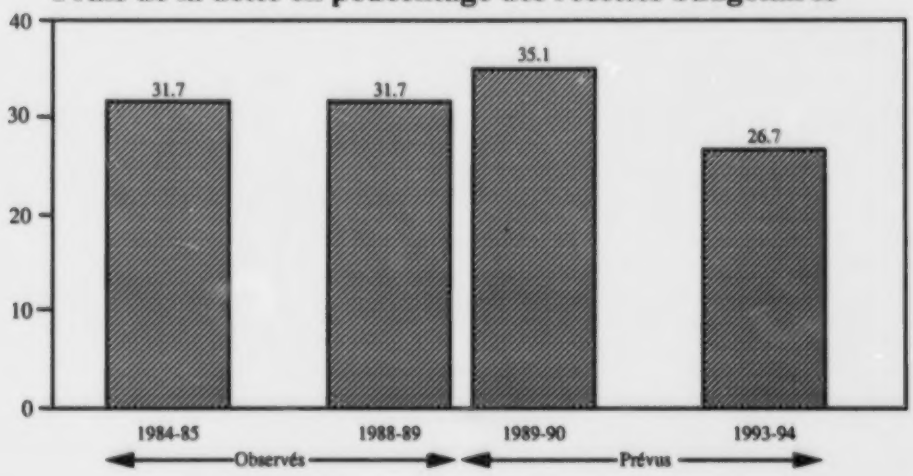
Graphique 5.5

Frais de la dette en pourcentage des dépenses budgétaires



Graphique 5.6

Frais de la dette en poucentage des recettes budgétaires

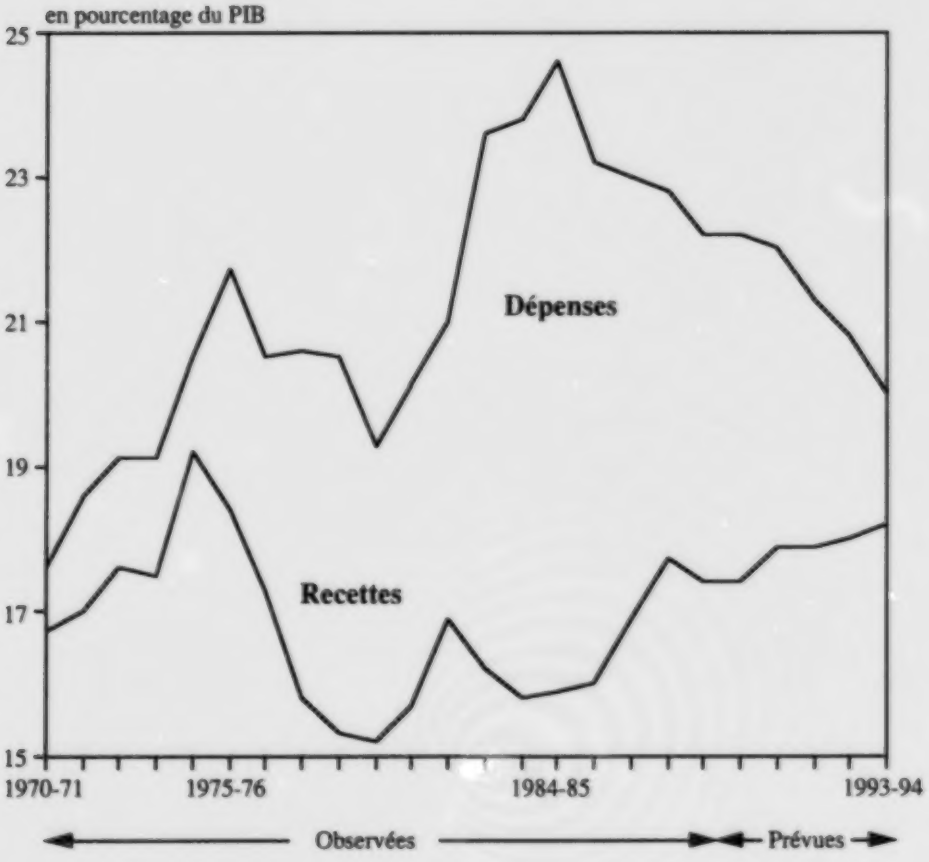


Les recettes budgétaires augmentent par rapport au PIB tandis que les dépenses totales diminuent. (Graphique 5.7)

Les recettes passent d'environ 16 pour cent du PIB en 1984-85 à un peu plus de 18 pour cent en 1993-94. L'ensemble des dépenses budgétaires diminuent régulièrement par rapport au PIB, passant de 24.6 pour cent en 1984-85 à 20 pour cent en 1993-94, leur plus faible niveau depuis 1979-80.

Graphique 5.7

Recettes et dépenses budgétaires 1970-71 à 1993-94

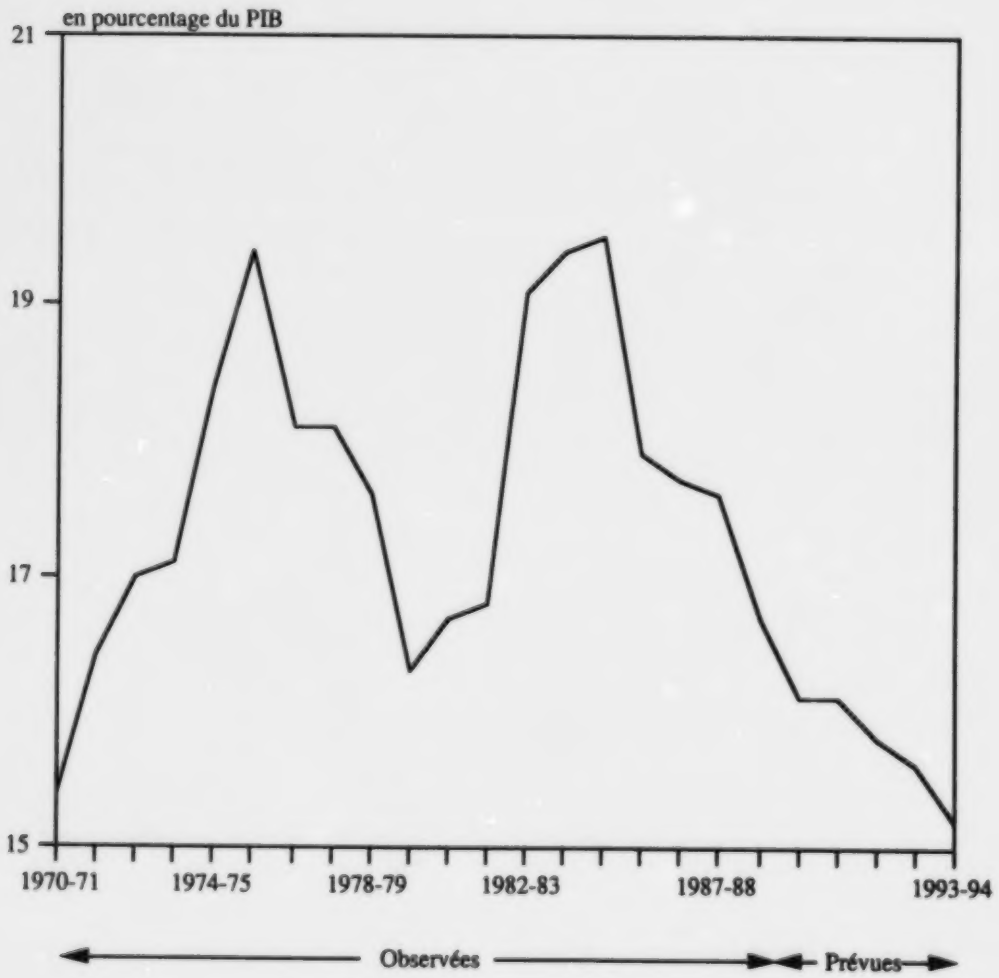


Diminution constante des dépenses de programmes par rapport au PIB. (Graphique 5.8)

Un aspect important du contrôle de la dette à moyen terme est la limitation de la croissance des dépenses de programmes. Par rapport au PIB, ces dernières passent de 19.5 pour cent en 1984-85 à un peu plus de 15 pour cent en 1993-94, leur plus faible niveau depuis 1969-70.

Graphique 5.8

Dépenses de programmes
1970-71 à 1993-94

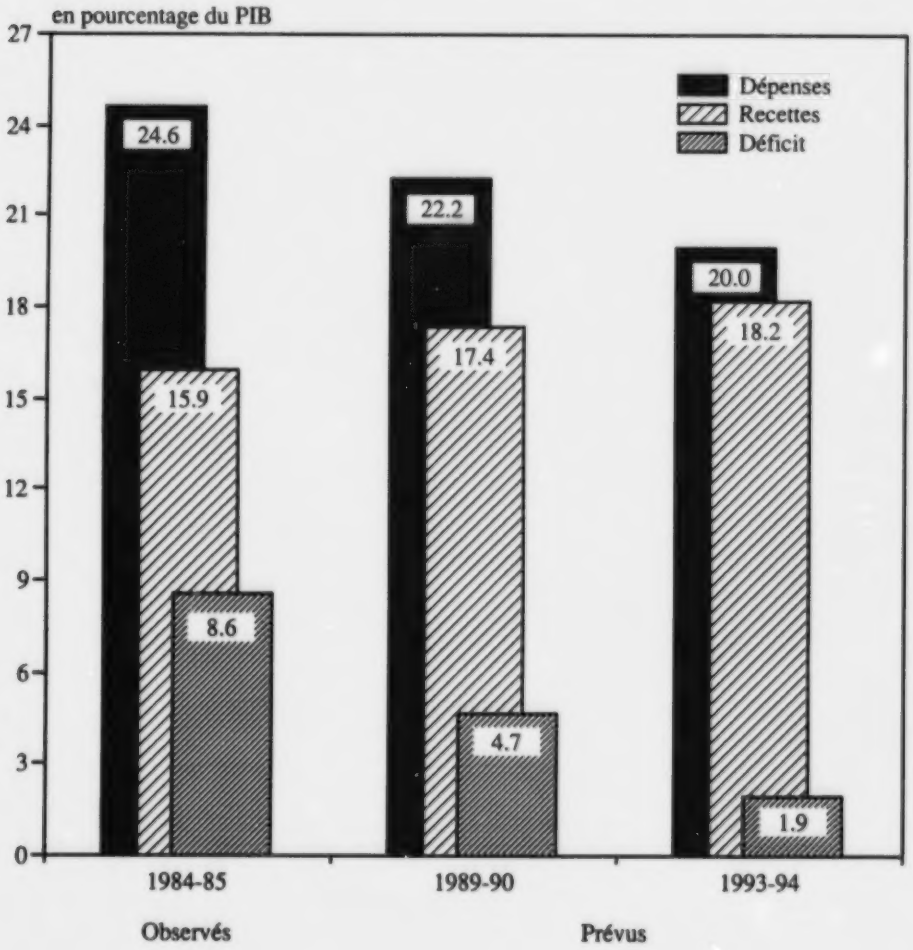


Les mesures touchant les dépenses et les recettes contribuent à la réduction du déficit. (Graphique 5.9)

Le déficit budgétaire est réduit de 6.7 points du PIB entre 1984-85 et 1993-94 pour descendre à 1.9 pour cent, son plus faible niveau depuis 1974-75. Les restrictions des dépenses tout comme les hausses de recettes contribuent à cette évolution. En proportion du PIB, les dépenses diminuent de 4.6 points au cours des neuf années de la période tandis que les recettes augmentent de 2.3 points.

Graphique 5.9

Dépenses, recettes et déficit par rapport au PIB 1984-85, 1989-90 et 1993-94



Annexes

Introduction et aperçu

Cette section comprend sept annexes qui fournissent une documentation supplémentaire sur les déficits, les dépenses, les recettes et la dette de l'État. Elle comporte aussi, à la fin, un certain nombre de tableaux de référence. Ces renseignements sont présentés afin de compléter la documentation mentionnée dans les chapitres 1 à 5 du texte principal.

Une bonne partie des renseignements fournis dans ces annexes est présentée dans le cadre comptable des Comptes des revenus et des dépenses du Canada (CRDC), communément appelés comptes nationaux. Le traitement du secteur public selon la comptabilité nationale présente plusieurs caractéristiques importantes. En premier lieu, les comptes nationaux mesurent la production et les revenus courants, et constituent l'indicateur le plus utilisé de l'activité économique courante. En deuxième lieu, le cadre des comptes nationaux facilite l'agrégation et la comparaison des situations financières des diverses administrations publiques – gouvernement fédéral, provinces, administrations locales, hôpitaux, Régime de pensions du Canada et Régime des rentes du Québec (RPC-RRQ). En dernier lieu, les comptes nationaux représentent le système le plus communément utilisé pour comparer les soldes budgétaires des différents pays industrialisés. Sous l'égide des Nations-Unies et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les soldes budgétaires gouvernementaux des pays membres ont été élaborés dans le cadre du système de comptes nationaux des Nations-Unies sur lequel sont fondés les CRDC.

L'annexe 1 présente les projections financières du gouvernement fédéral selon les comptes nationaux. Elle expose les principales différences conceptuelles entre les comptes nationaux et les comptes publics, et permet de rapprocher les projections financières faites dans les deux systèmes comptables. Le déficit selon les comptes nationaux est beaucoup plus faible que le déficit budgétaire des comptes publics, principalement parce que les comptes de pension de retraite sont inclus dans les comptes nationaux. Les deux mesures du déficit ont cependant tendance à évoluer en parallèle, et les progrès appréciables accomplis dans la réduction du déficit budgétaire au cours des dernières années ont pour pendant une diminution du déficit selon les comptes nationaux.

L'annexe 2 passe en revue l'évolution et les perspectives financières de l'ensemble du secteur public au Canada. Celui-ci se compose du gouvernement fédéral, du secteur provincial et local, hôpitaux compris (secteur PLH), ainsi que du Régime de pensions du Canada et du Régime des rentes du Québec (RPC-RRQ). Depuis le milieu des années 80, le déficit global du secteur public a nettement diminué, en grande partie grâce à l'évolution observée au niveau fédéral. On prévoit pour 1989 une remontée des déficits, notamment à cause de la hausse des intérêts sur la

dette. Cependant la combinaison des mesures proposées dans ce budget et des restrictions exercées par les provinces devrait se traduire par une réduction constante des déficits et de la croissance de la dette du secteur public à partir de 1990. Les frais de service de la dette varient considérablement selon les provinces, mais le ratio de l'intérêt sur la dette fédérale dépasse de loin celui de toutes les provinces.

L'annexe 3 présente des comparaisons financières entre les membres du Groupe des Sept (G-7), c'est-à-dire les principaux pays de l'OCDE. Les comparaisons du G-7, qui sont faites dans le cadre des comptes nationaux, montrent que les déficits de l'administration centrale et de l'ensemble du secteur public ont augmenté beaucoup plus vite au Canada que la moyenne du G-7 au cours de la première moitié des années 80. Les progrès accomplis dans la réduction des déficits au Canada depuis 1984 ont mené à un redressement sensible de la situation relative du Canada. Le déficit global du Canada devrait augmenter par rapport à la moyenne du G-7 en 1989, avant de diminuer considérablement en 1990. L'annexe présente aussi une comparaison de l'évolution de la situation financière de l'administration fédérale au Canada et aux États-Unis dans le cadre des comptes publics. Il en ressort que le déficit et la dette des deux pays sont à peu près comparables par rapport à l'activité économique.

L'annexe 4 traite des conditions nécessaires pour stabiliser le ratio de la dette au PIB. L'un des facteurs déterminants de cette stabilité est le solde budgétaire primaire, c'est-à-dire le solde budgétaire moins les frais nets de la dette publique. Dans la conjoncture actuelle, alors que le taux d'intérêt sur la dette est supérieur aux taux de croissance de l'économie, un solde primaire excédentaire est nécessaire à la stabilisation du rapport dette/PIB. L'augmentation des excédents primaires à partir de 1990 permet de stabiliser le ratio dette/PIB en 1990-91 et de le réduire à moyen terme.

L'annexe 5 présente deux autres indicateurs de la situation financière du gouvernement fédéral: le solde structurel, c'est-à-dire le solde budgétaire corrigé des influences conjoncturelles; et le solde structurel primaire, c'est-à-dire le solde structurel excluant les paiements nets d'intérêt. Aux taux actuels d'utilisation des capacités, on peut dire que le déficit budgétaire est entièrement structurel. Un examen de l'évolution du solde structurel et du solde structurel primaire, en éliminant l'influence des facteurs conjoncturels et des paiements d'intérêt nets sur le déficit, illustre l'ampleur des effets des mesures discrétionnaires prises afin de réduire le déficit et de maîtriser la croissance de la dette.

L'annexe 6 étudie la sensibilité du solde budgétaire du gouvernement fédéral à l'évolution de variables économiques clés. Ces estimations indiquent le degré de sensibilité du solde budgétaire aux variations de la production réelle et des taux d'intérêt. Il ressort de cette analyse que la situation financière du gouvernement fédéral est particulièrement sensible à l'évolution des taux d'intérêt, étant donné la taille de la dette. C'est là l'une des raisons fondamentales motivant l'objectif de contrôle de la dette publique.

L'annexe 7 fait rapport sur les opérations de gestion de la dette du gouvernement.

Annexe 1

Projections financières dans le cadre des comptes nationaux

Cette annexe présente les projections financières dans le cadre des comptes nationaux. Elle expose les principales différences conceptuelles entre les comptes nationaux et les comptes publics. De même, elle permet de rapprocher les chiffres. Malgré certaines différences importantes entre les deux cadres comptables, l'évolution des recettes, des dépenses et des déficits du gouvernement fédéral a été semblable au cours des dernières années et devrait le rester.

À partir d'un sommet de $32.7 milliards en 1984-85, le déficit fédéral selon les comptes nationaux passait à $21.9 milliards en 1987-88, diminuant ainsi de $10.8 milliards. L'effet cumulatif de la hausse des taux d'intérêt en 1988 et 1989 porte le déficit à $23.2 milliards en 1989-90. Par la suite, l'incidence des mesures discrétionnaires annoncées dans ce budget permet de rétablir la tendance à la baisse du déficit. Par rapport à la taille de l'économie, le déficit devrait être ramené à 2.8 pour cent en 1990-91, soit à 4.5 points de moins que le niveau enregistré en 1984-85.

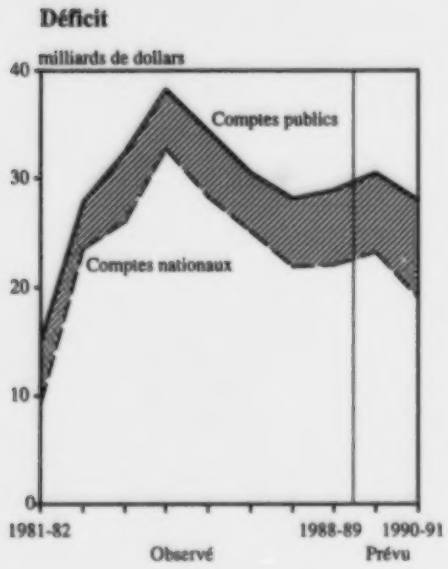
Principales différences conceptuelles entre les deux systèmes comptables

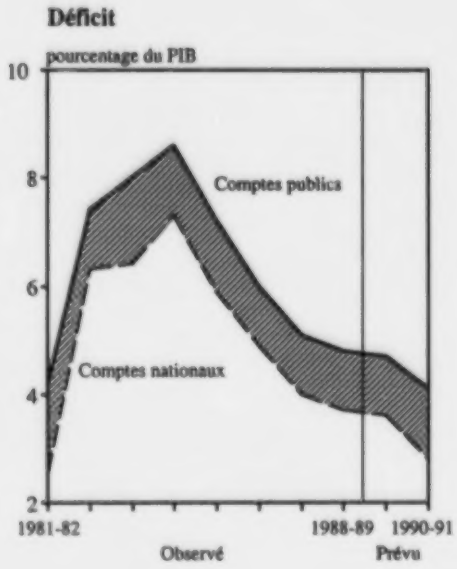
Les différences entre le déficit selon les comptes nationaux et le déficit selon les comptes publics sont attribuables aux fins différentes auxquelles servent les deux systèmes. Leurs principales différences conceptuelles tiennent aux éléments suivants : le traitement des caisses de retraite des fonctionnaires que le gouvernement gère à titre de fiduciaire; l'utilisation de la comptabilité de caisse au lieu de la comptabilité d'exercice; le traitement des bénéfices ou des pertes découlant de la vente d'immobilisations; les provisions pour consommation de capital; l'enregistrement de sommes nettes au lieu de sommes brutes; et d'autres redressements divers.

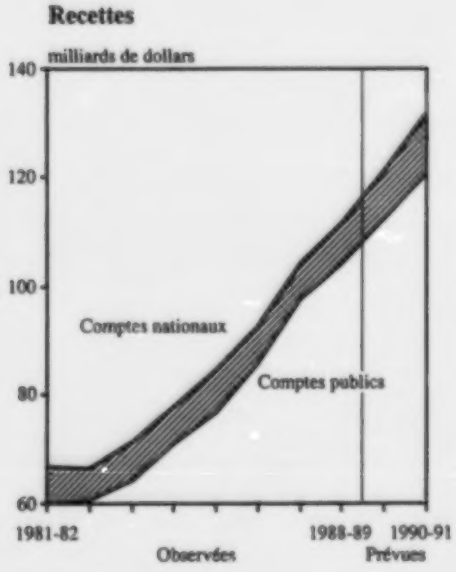
Le déficit selon les comptes nationaux est beaucoup moins élevé que le déficit budgétaire inscrit dans les comptes publics, principalement à cause d'un traitement différent des caisses de retraite des fonctionnaires (Graphique A.1.1). Dans les comptes nationaux de 1988-89, par exemple, le déficit est de $6.9 milliards inférieur à ce qu'indiquent les comptes publics. Les deux mesures du déficit ont toutefois eu tendance à évoluer en parallèle par le passé et devraient continuer de le faire à moyen terme.

Graphique A.1.1

Mesures diverses du solde fédéral 1981-82 à 1990-91 (exercices financiers)







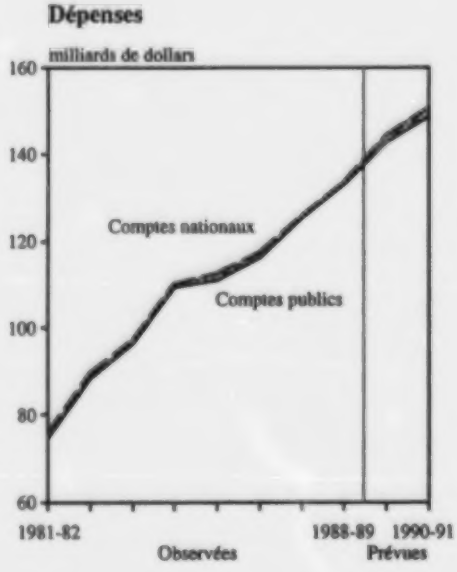


Tableau A.1.1

Recettes, dépenses et déficits du gouvernement fédéral selon les comptes nationaux, de 1981-82 à 1990-91[1]

	Recettes		Dépenses		Déficit	
	milliards de dollars	pour cent du PIB	milliards de dollars	pour cent du PIB	milliards de dollars	pour cent du PIB
Observés						
1981-82	66.9	18.8	75.9	21.3	9.1	2.5
1982-83	66.4	17.7	89.9	24.0	23.5	6.3
1983-84	71.3	17.6	97.2	24.0	26.0	6.4
1984-85	77.6	17.4	110.3	24.7	32.7	7.3
1985-86	84.5	17.6	112.7	23.5	28.2	5.9
1986-87	92.5	18.3	117.5	23.2	25.0	4.9
1987-88	103.9	18.9	125.8	22.9	21.9	4.0
Projetés						
1988-89	111.4	18.6	133.4	22.3	22.0	3.7
1989-90	121.0	18.8	144.2	22.4	23.2	3.6
1990-91	131.8	19.5	150.8	22.3	18.9	2.8

[1] Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.

Voici un bref exposé des principales différences entre les deux systèmes comptables.

Caisses de retraite des fonctionnaires

Les prestations de retraite des fonctionnaires sont financées par les cotisations des employeurs et employés ainsi que par l'intérêt produit par les fonds excédentaires. Les recettes selon les comptes nationaux comprennent les cotisations d'employeurs et d'employés et les intérêts gagnés, alors que tous les paiements de prestations et d'intérêt sont compris dans les dépenses.

Les recettes des comptes publics ne présentent aucune opération relative aux caisses de retraite des fonctionnaires. Les dépenses comprennent seules les cotisations de l'État (comme employeur), les intérêts versés sur les fonds excédentaires (qui sont compris dans l'intérêt sur la dette publique) et les versements de pensions indexés qui ne sont pas financés par les comptes des employés.

En raison de ces différences de traitement, le déficit des comptes nationaux est inférieur au déficit des comptes publics. L'excédent annuel des caisses de retraite

des fonctionnaires est estimé à $6.5 milliards en 1988-89, ce qui correspond à la presque totalité de l'écart entre les deux mesures du déficit.

Comptabilité de caisse et comptabilité d'exercice

Les comptes publics enregistrent les recettes en comptabilité de caisse, c'est-à-dire en fonction des sommes perçues. La majeure partie des recettes est également inscrite en comptabilité de caisse dans les comptes nationaux, mais certains postes, dont le plus important est le produit de l'impôt sur le revenu des sociétés, sont présentés en comptabilité d'exercice. De plus, la hausse temporaire des recettes liée à l'accélération des remises d'impôt des particuliers et des sociétés et des taxes de vente et d'accise n'apparaît pas dans les comptes nationaux.

Du côté des dépenses, l'utilisation de la comptabilité de caisse plutôt que d'exercice n'a pas un effet très marqué, si ce n'est que du traitement de la période comptable de fin d'exercice ou des opérations de la période complémentaire. Les comptes publics comportent une période comptable complémentaire après le 31 mars, au cours de laquelle la comptabilisation des biens et services achetés est imputée à l'exercice au cours duquel ils sont livrés. Les comptes nationaux n'attribuent qu'une partie de ces opérations à l'exercice auquel elles se rattachent.

Vente d'immobilisations

Le produit de la vente d'immobilisations n'apparaît pas dans les comptes nationaux, puisqu'il ne contribue pas à la production courante. Les comptes publics incorporent les gains réalisés à la vente d'immobilisations dans les recettes ainsi que les pertes dans les dépenses.

Cette différence de traitement des gains ou des pertes réalisés à la vente d'immobilisations a certaines répercussions importantes dans le cas de la privatisation. En avril 1987, par exemple, le gouvernement fédéral a vendu Téléglobe Canada. Le gain engendré par cette opération n'est pas apparu dans les comptes nationaux, tandis qu'il était enregistré dans les comptes publics.

Provisions pour consommation de capital

Les achats d'immobilisations, par exemple les dépenses consacrées aux bâtiments ainsi qu'aux machines et équipement, sont attribués à l'année d'acquisition dans les comptes publics. Par contre, les comptes nationaux considèrent que ces immobilisations apportent une contribution pendant une période dépassant de beaucoup leur année d'achat ou de construction. Aussi comprennent-ils une provision pour consommation des immobilisations, fondée sur le coût de remplacement. Outre qu'elle présente un parallèle avec l'amortissement pratiqué dans le secteur privé, cette méthode est utile pour l'analyse du stock de capital du gouvernement et de son accroissement net annuel.

Tableau A.1.2

Recettes et dépenses du gouvernement fédéral selon les comptes nationaux

	1987-88[1]	1988-89[2]	1989-90[3]	1990-91[3]
	(millions de dollars)			
Recettes				
Impôt direct, particuliers	57,180	59,555	62,700	70,400
Impôt direct, sociétés	10,860	12,325	13,935	14,845
Impôt direct, non-résidents	1,418	1,565	1,540	1,645
Impôts indirects	23,791	25,880	30,100	31,735
Autres transferts courants des particuliers	24	25	30	30
Revenus de placement	9,137	10,515	10,940	11,290
Recettes courantes	102,410	109,865	119,245	129,945
Provisions pour consommation de capital	1,470	1,535	1,710	1,880
Recettes totales	103,880	111,400	120,955	131,825
Dépenses				
Biens et services courants	25,395	26,385	27,490	29,185
Provisions pour consommation de capital	1,470	1,535	1,710	1,880
Autres	23,925	24,850	25,780	27,305
Transferts aux particuliers	34,969	36,760	39,895	43,030
Transferts aux autres administrations	23,420	24,695	25,690	26,525
Transferts courants aux non-résidents	2,239	2,545	2,465	2,470
Subventions	7,263	5,745	5,110	5,940
Subventions d'équipement	1,772	2,065	2,260	1,980
Intérêt sur la dette publique	28,620	32,970	39,035	39,490
Dépenses courantes	123,678	131,165	141,945	148,620
Formation brute de capital	2,086	2,200	2,245	2,130
Dépenses totales	125,764	133,365	144,190	150,750
Solde courant	−21,268	−21,300	−22,700	−18,675
Déficit total	−21,884	−21,965	−23,235	−18,925

[1] Chiffres observés.
[2] Estimations.
[3] Projections.

Comptabilisation nette plutôt que brute des opérations

Certaines opérations budgétaires inscrites en termes nets dans les comptes publics sont comptabilisées du côté des recettes comme des dépenses dans les comptes nationaux, et inversement. Par exemple, le produit de la taxe sur les transports aériens est inscrit en termes bruts dans les comptes nationaux, tandis qu'il est soustrait des dépenses du Groupe de gestion des aéroports dans les comptes publics. Inversement, les paiements effectués pour combler le déficit des entreprises commerciales de l'État, qui ne font pas partie de l'entité comptable du gouvernement dans les comptes publics, sont inscrits dans les dépenses

budgétaires, alors que les redevances versées par ces entreprises sont incluses dans les recettes budgétaires. Par contre, dans les comptes nationaux, les paiements faits par le gouvernement pour couvrir le déficit de ces entreprises commerciales sont soustraits des redevances versées par ces dernières.

Les deux modes d'inscription – en termes nets ou bruts – influent sur le niveau des recettes et des dépenses dans les deux systèmes comptables, mais non sur l'ampleur du déficit.

Autres redressements

Les comptes nationaux tiennent compte des opérations financières de certains fonds et organismes spéciaux qui ne font pas partie des comptes publics. Il s'agit en grande partie des opérations financières d'organismes non commerciaux comme l'Énergie atomique du Canada, le Centre national des arts et la Société de développement du Cap-Breton, qui sont comprises dans les recettes et les dépenses selon les comptes nationaux. Les comptes publics enregistrent uniquement les crédits budgétaires affectés à ces fonds et organismes spéciaux.

D'autres redressements divers découlent de différences conceptuelles entre les deux cadres comptables. Il s'agit d'opérations telles que les provisions pour évaluation de l'actif et du passif, les radiations, les cotisations d'assurance-chômage versées par le gouvernement pour le compte de ses employés et les variations de stocks.

Projections financières et rapprochement des comptes publics et des comptes nationaux

Les tableaux A.1.3 et A.1.4 présentent un rapprochement détaillé des recettes et dépenses budgétaires des comptes publics et des comptes nationaux. Comme il a été indiqué, les principaux redressements touchent les recettes, le plus important ayant trait aux caisses de retraite des fonctionnaires.

Tableau A.1.3

Recettes du gouvernement fédéral
Rapprochement des comptes publics et des comptes nationaux

	1987-88[1]	1988-89[2]	1989-90[3]	1990-91[3]
	(millions de dollars)			
Recettes budgétaires – comptes publics	97,452	104,100	112,400	120,800
Redressements				
Déficit des entreprises commerciales de l'État[4]	– 898	– 885	– 880	– 630
Excédent des sommes dues sur les sommes perçues[5]	– 613	– 1,210	– 1,030	370
Caisses de retraite des fonctionnaires[6]	7,146	7,900	8,670	9,425
Provisions pour consommation de capital[7]	1,470	1,535	1,710	1,880
Recettes non fiscales[8]	– 994	– 1,085	– 1,020	– 1,130
Divers[9]	317	1,045	1,105	1,110
Redressements nets	6,428	7,300	8,555	11,025
Ensemble des recettes – comptes nationaux	103,880	111,400	120,955	131,825

(1) Chiffres observés.
(2) Estimations.
(3) Prévisions.
(4) Dans les comptes publics, les déficits des entreprises commerciales de l'État représentent des dépenses budgétaires, alors que dans les comptes nationaux ils sont déduits des redevances versées par ces entreprises.
(5) Ce redressement reflète principalement l'excédent des sommes dues sur les sommes perçues au titre de l'impôt direct sur les sociétés, ainsi que le traitement différent, dans les deux systèmes comptables, de l'accélération des remises d'impôt des particuliers, d'impôt des sociétés et des taxes de vente et d'accise.
(6) Dans les comptes publics, les comptes de pension, les recettes de sécurité sociale et les revenus de certains comptes spéciaux sont considérés comme des opérations non budgétaires, tandis que dans les comptes nationaux, ils sont inclus dans les recettes de l'État.
(7) Ce rajustement tient compte du fait que les recettes selon les comptes nationaux englobent des provisions pour consommation de capital, lesquelles ne sont pas comprises dans les comptes publics.
(8) Divers éléments de recettes non fiscales, comme les frais de service et le produit de la vente de biens courants, sont inscrits dans les recettes des comptes publics, alors qu'ils sont déduits des dépenses dans les comptes nationaux.
(9) Les principaux redressements à ce poste tiennent compte du produit de la vente d'immobilisations existantes, de la taxe sur les transports aériens, des éléments imputés et du traitement différent des recettes de la période supplémentaire dans les deux cadres comptables.

Tableau A.1.4

Dépenses du gouvernement fédéral
Rapprochement des comptes publics et des comptes nationaux

	1987-88[1]	1988-89[2]	1989-90[3]	1990-91[3]
	(millions de dollars)			
Recettes budgétaires – comptes publics	125,535	133,000	142,900	148,800
Redressements				
Déficit des entreprises commerciales de l'État[4]	– 898	– 885	– 880	– 630
Fonds et organismes[5]	189	300	435	455
Débours des comptes de pension des employés de l'État et de la sécurité sociale[6]	1,826	2,140	2,340	2,600
Provisions pour consommation de capital[7]	1,470	1,535	1,710	1,880
Divers[8]	– 2,358	– 2,725	– 2,315	– 2,355
Redressements nets	229	365	1,290	1,950
Ensemble des recettes – comptes nationaux	125,764	133,365	144,190	150,750

(1) Chiffres observés.
(2) Estimations.
(3) Prévisions.
(4) Dans les comptes publics, les déficits des entreprises commerciales de l'État représentent des dépenses budgétaires, alors que dans les comptes nationaux ils sont déduits des redevances versées par ces entreprises.
(5) Dans les comptes nationaux, les crédits budgétaires aux divers fonds et organismes sont remplacés par leurs dépenses observées. Ce redressement reflète l'excédent des dépenses sur les transferts.
(6) Dans les comptes publics, les opérations des comptes de pension des fonctionnaires sont considérées comme non budgétaires, alors que les comptes nationaux les incluent dans les dépenses du gouvernement. Ce poste comprend aussi les cotisations patronales à l'assurance-chômage.
(7) Ce poste représente la dépréciation imputée du stock de capital fixe de l'État.
(8) Ce poste reflète les provisions pour évaluation et les radiations, les achats d'immobilisations, les services bancaires imputés ainsi qu'un redressement pour tenir compte du traitement différent des dépenses de la période supplémentaire dans les deux cadres comptables.

Annexe 2

Soldes budgétaires et dette nette de l'ensemble du secteur public

Introduction et résumé

Cette annexe décrit la situation financière de l'ensemble du secteur public au Canada et, plus particulièrement, son évolution au cours des années 80 et les perspectives à moyen terme, jusqu'en 1994. L'ensemble du secteur public comprend le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les administrations locales hôpitaux compris (secteur PLH), ainsi que les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec (RPC-RRQ).

La première partie expose l'évolution des soldes budgétaires et de la dette nette du secteur public au cours des années passées et de la période de prévision. On examine ensuite les tendances suivies par les recettes et les dépenses. Les chiffres des comptes nationaux pour l'année civile sont utilisés. On compare enfin les frais d'intérêt du gouvernement fédéral et des provinces à l'aide des chiffres des comptes publics de chaque administration pour 1988-89.

Les projections financières présentées dans cette annexe sont conformes aux prévisions économiques exposées dans le document intitulé *Perspectives économiques du Canada dans les années 90: Pour une croissance économique soutenue* et aux projections budgétaires fédérales présentées dans le document principal.

En résumé, après une décennie marquée par des déficits importants et une croissance rapide de la dette, on a observé depuis 1985 une diminution marquée du déficit global des administrations publiques et du taux d'augmentation de la dette. Cette diminution est attribuable aux effets bénéfiques de la reprise sur la situation financière du secteur public, ainsi qu'aux mesures prises pour comprimer les dépenses et accroître les recettes. Le déficit du secteur public devrait augmenter en 1989, en grande partie à cause de l'alourdissement des frais de la dette entraîné par la hausse des taux d'intérêt. La tendance à la diminution du déficit devrait se rétablir en 1990 et se poursuivre à moyen terme. Un léger excédent est prévu pour 1994. Le ratio dette/PIB du secteur public devrait se stabiliser en 1990 et diminuer à moyen terme, reflétant la croissance de plus en plus lente de la dette.

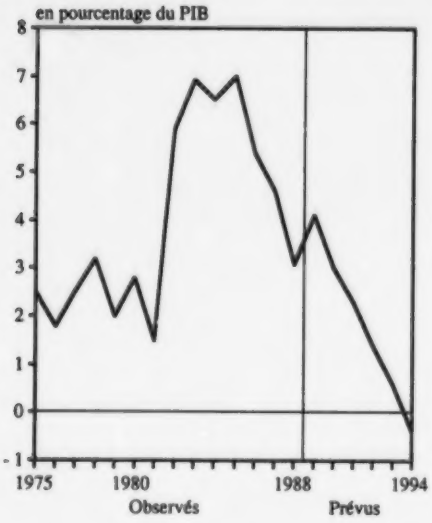
Comme l'indique la dernière partie de l'annexe, les frais de la dette en pourcentage de l'ensemble des recettes varient considérablement d'une province à l'autre. Cependant, pour chacune des dix provinces, les intérêts sur la dette en proportion des recettes sont nettement moins élevés que pour le gouvernement fédéral.

Graphique A.2.1

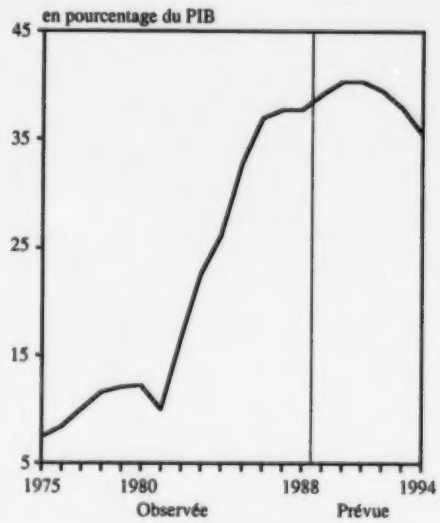
Tendances financières de l'ensemble du secteur public*

(selon les comptes nationaux, années civiles)

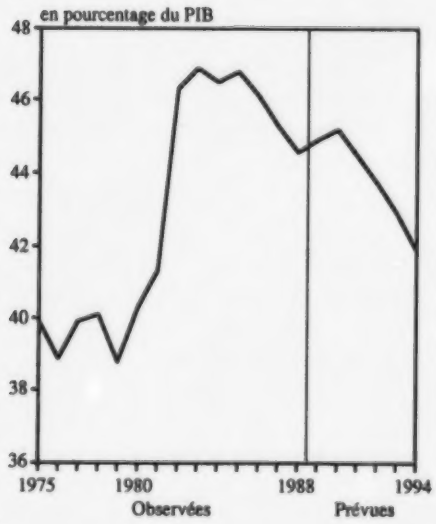
Déficits budgétaires



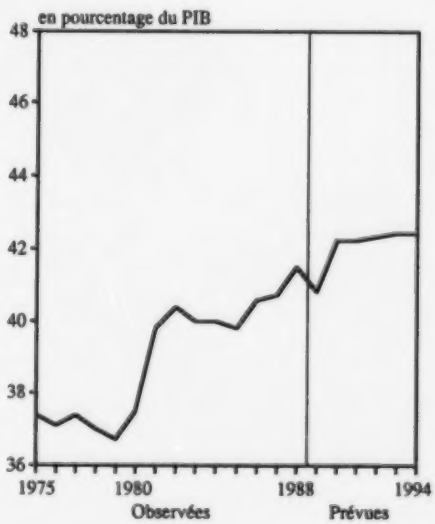
Dette nette



Dépenses



Recettes



* Comprend le gouvernement fédéral, le secteur provincial-local (hôpitaux compris) et les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.

Sources: Statistique Canada, Comptes nationaux des revenus et des dépenses, n° de cat. 13-001; et ministère des Finances.

Déficits et dette

De 1961 à 1974, le budget global du secteur public a été à peu près équilibré, certaines années se soldant par des excédents relativement faibles, compensés par des déficits au cours d'autres périodes. Par contre, depuis le milieu des années 70, le secteur public est constamment en déficit (Graphique A.2.1).

L'apparition d'un important déficit est attribuable à une hausse de 10 points du ratio dépenses/PIB entre 1974 – dernière année où un excédent budgétaire a été enregistré – et 1985. Le rapport des recettes au PIB n'a que faiblement augmenté pendant cette période. Le rapport entre le déficit global du secteur public et le PIB représentait environ 2 1/2 pour cent en moyenne pendant la deuxième partie des années 70. Il s'est élevé brutalement à 6 pour cent pendant la récession de 1981-1982, avant de culminer à 7 pour cent en 1985.

De 1985 à 1988, le déficit global est passé de $33.5 milliards à $18.3 milliards, le ratio déficit/PIB diminuant de près de 4 points. Le solde primaire – c'est-à-dire le solde budgétaire après défalcation des frais nets de la dette – s'est amélioré, passant d'un déficit de $13 milliards en 1985 à un excédent de $6.5 milliards en 1988. Le déficit global du secteur public devrait augmenter de $8.2 milliards pour atteindre $26.5 milliards en 1989, passant de 3.1 à 4.1 pour cent du PIB, essentiellement en raison d'un alourdissement des frais de la dette, mais aussi d'une détérioration du solde primaire.

La tendance à la baisse du déficit du secteur public devrait reprendre en 1990. En 1994, un léger excédent équivalant à environ 1/2 pour cent du PIB devrait être enregistré.

Reflétant l'évolution du déficit, la dette nette globale du secteur public a elle aussi marqué une forte augmentation pendant les 11 années de la période 1975 à 1986 (Graphique A.2.1). La dette nette a augmenté d'environ 30 pour cent par année en moyenne pendant cette période. Le ratio global de la dette nette au PIB, qui avait diminué de plus de 20 points entre 1961 et 1974, pour descendre à 5 pour cent, était remonté à 10 pour cent en 1981. Il devait ensuite augmenter de plus de 5 points par année en moyenne pendant la récession et les premières années de la reprise, pour atteindre 37 pour cent en 1986. Depuis, la croissance de la dette a considérablement ralenti, d'où une augmentation de moins en moins forte du ratio dette nette/PIB. En fait, pour la première fois depuis 1974, ce ratio n'a marqué aucune augmentation en 1988.

En 1989, sous l'effet d'une augmentation du déficit, le rapport de la dette nette au PIB devrait s'élever de 1.4 point. Il se stabilisera en 1990 avant de diminuer de plus en plus nettement à moyen terme. En 1994, ce ratio devrait atteindre son plus faible niveau en neuf ans.

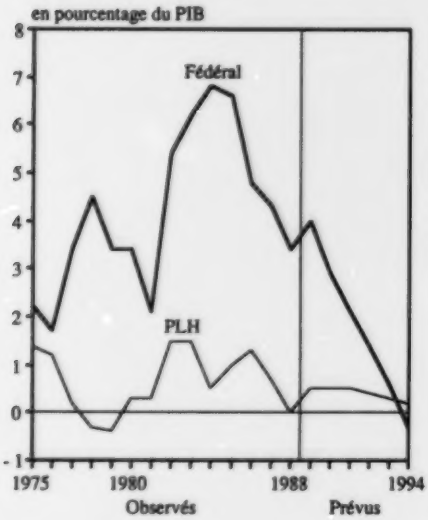
L'évolution du déficit de l'ensemble du secteur public et de sa dette totale a été fortement influencée par l'évolution enregistrée au niveau fédéral (Graphique A.2.2). Jusqu'à tout récemment, les déficits du secteur PLH équivalaient à peu près aux excédents du secteur RPC-RRQ, de sorte que le solde de l'ensemble des administrations et celui du fédéral évoluaient de façon presque parallèle.

Graphique A.2.2

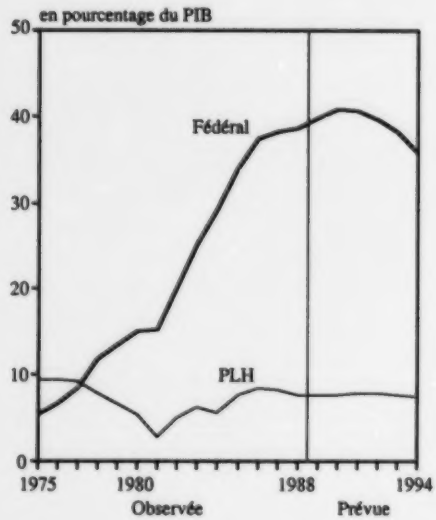
Comparaison des tendances financières aux niveaux fédéral et provincial-local

(selon les comptes nationaux, années civiles)

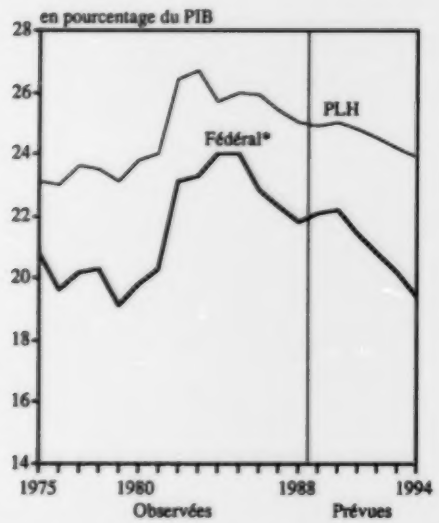
Déficits budgétaires



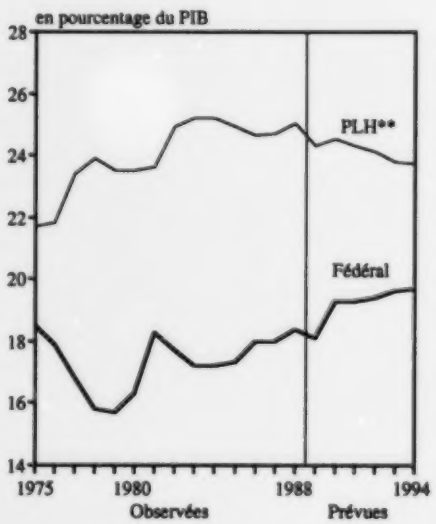
Dette nette



Dépenses



Recettes



* Y compris les transferts au PLH.

** Y compris les transferts fédéraux.

Sources: Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, n° de cat. 13-001; et ministère des Finances.

On a observé une tendance prononcée à la hausse du déficit fédéral par rapport au PIB entre 1975 et 1984, tout particulièrement après la récession de 1981-1982. Le ratio déficit/PIB, après avoir atteint un sommet de 6.8 pour cent en 1984, était retombé à 4.3 pour cent en 1987. Il a encore diminué pour atteindre 3.4 pour cent en 1988, date à laquelle il correspondait entièrement, et était même légèrement inférieur, aux frais nets de la dette. Le ratio du déficit fédéral au PIB devrait remonter à 4 pour cent en 1989, à cause surtout de la hausse des taux d'intérêt et de l'augmentation des frais nets de la dette qui en découle. Ce ratio devrait cependant diminuer par la suite, pour enfin se transformer en un excédent de 0.3 pour cent du PIB en 1994. Pour l'ensemble de la période de prévision, on s'attend à une augmentation des excédents primaires (Graphique A.2.3).

Le rapport entre la dette nette du gouvernement fédéral et le PIB a atteint un creux de 3.8 pour cent en 1974. Sous l'influence de l'accumulation rapide de déficits, il est remonté à 20 pour cent en 1982. En 1984, il approchait les 30 pour cent. La diminution soutenue du déficit depuis cette date s'est traduite par une augmentation plus lente de la dette nette. En fait, ce ratio n'a à peu près pas augmenté en 1988. La hausse du déficit en 1989 devrait se traduire par une accélération de la croissance de la dette à court terme. On prévoit toutefois une progression plus lente de la dette et un renversement de la tendance à la hausse du ratio de la dette nette au PIB à moyen terme.

En général, les déficits du secteur PLH ont été beaucoup plus faibles que ceux du gouvernement fédéral, et leurs fluctuations n'ont pas été aussi prononcées (Graphique A.2.2). L'évolution de la situation financière au niveau PLH dépend en grande partie des variations enregistrées au niveau provincial. Les détériorations du solde budgétaire du secteur PLH ne sont habituellement pas aussi durables qu'au niveau fédéral. Les provinces ont tendance à réagir sans tarder par des mesures budgétaires. Il est vrai que le déficit du secteur PLH a fortement augmenté suite à la récession de 1981-1982, mais dès 1984 il avait été sensiblement réduit. Il a augmenté de nouveau, en 1985 et 1986, en grande partie à cause des effets de la baisse des prix de l'énergie et des céréales sur la situation financière des provinces de l'Ouest. Les provinces touchées ont présenté des budgets restrictifs en 1987. Par conséquent, pour l'ensemble du secteur PLH, on a assisté cette année-là à une diminution appréciable du ratio du déficit au PIB. Des données provisoires montrent que le secteur aurait eu une situation budgétaire équilibrée en 1988.

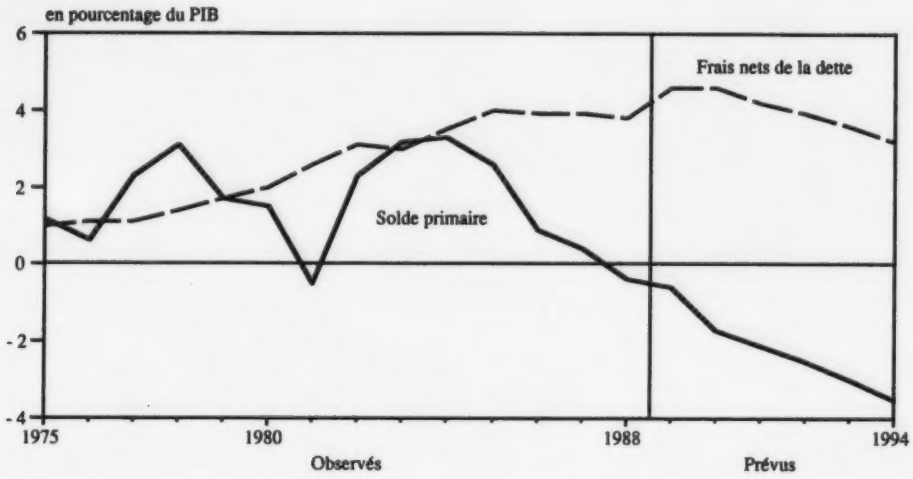
À l'instar du gouvernement fédéral, le secteur PLH devrait accuser une hausse de son déficit en 1989, avec un ratio déficit/PIB de 0.5 pour cent. Par contre, à la différence du gouvernement fédéral, cette hausse du déficit est attribuable principalement à une détérioration du solde primaire. Le déficit du secteur PLH devrait ensuite diminuer en 1992 et tomber à 0.2 pour cent du PIB en 1994.

La dette du secteur PLH a connu une augmentation rapide entre 1982 et 1986. La baisse marquée du déficit de ce secteur en 1987 a causé un ralentissement de la croissance de sa dette. Après avoir culminé à 8.5 pour cent du PIB en 1986, le ratio de la dette nette du secteur PLH a diminué en 1987 et a continué de baisser pour atteindre 7.5 pour cent du PIB en 1988. Ce chiffre représente le cinquième

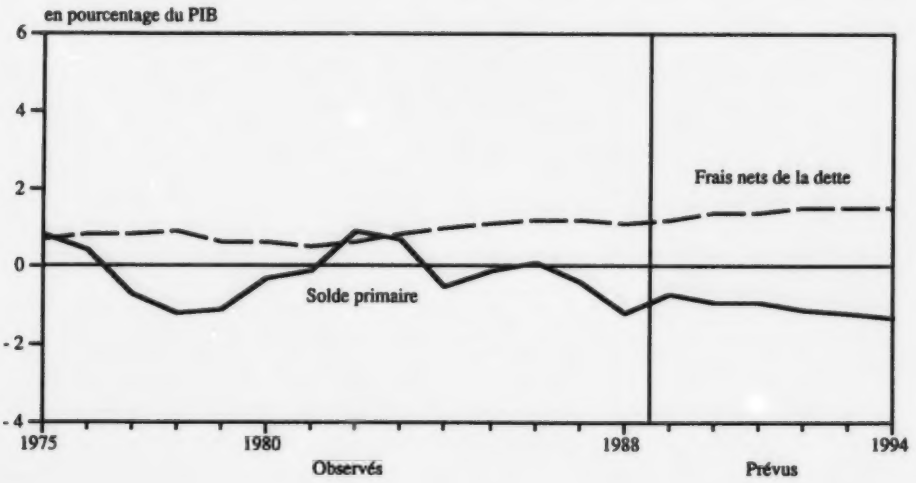
Graphique A.2.3

Composition des soldes budgétaires du secteur fédéral et du secteur PLH

Secteur fédéral



Secteur PLH



Les valeurs négatives sont des excédents.

du ratio fédéral. Il devrait rester relativement stable aux environs du niveau actuel durant la première partie des années 90.

La situation financière du secteur RPC-RRQ, la troisième et dernière composante de l'ensemble du secteur public, se caractérise par une succession d'excédents. Cependant, au cours de la première moitié des années 80, les excédents sont allés en diminuant, les prestations versées augmentant plus vite que les cotisations perçues. Dernièrement, à la suite du relèvement des taux de cotisation, le rapport entre l'excédent et le PIB s'est stabilisé. On prévoit une légère hausse du ratio des recettes et des dépenses au PIB pendant la période de prévision, de sorte que le secteur RPC-RRQ devrait continuer d'enregistrer des excédents équivalant en moyenne à 0.3 pour cent du PIB.

Dépenses

Le rapport des dépenses totales du secteur public au PIB a sensiblement augmenté depuis le début des années 60. C'est pendant la deuxième moitié des années 60 et la première partie des années 70 que cette tendance a été la plus manifeste, en raison des taux d'inflation élevés, de la hausse rapide des dépenses de santé et d'enseignement, et des améliorations du système de sécurité sociale qui ont caractérisé cette période. D'environ 30 pour cent au milieu des années 60, le ratio dépenses/PIB était passé à 40 pour cent en 1975. Il est demeuré relativement stable pendant la deuxième moitié des années 70, avant de marquer une forte hausse au début de la décennie 80. Cette évolution reflète principalement d'importantes augmentations, sous l'effet de la récession, des paiements d'aide sociale et des prestations d'assurance-chômage, ainsi qu'un alourdissement des frais de la dette. L'ensemble des dépenses et les dépenses de programmes du secteur public ont diminué par rapport au PIB comparativement au sommet atteint pendant la récession de 1981-1982 (Graphique A.2.2).

La hausse du ratio dépenses/PIB sur l'ensemble de la période de 1961 à 1988 a été plus accentuée pour le secteur PLH qu'au niveau fédéral. En réalité, pour le secteur fédéral, le ratio des dépenses directes de programmes – c'est-à-dire le ratio des dépenses de programmes, abstraction faite des transferts aux autres paliers d'administration publique – a été relativement stable au cours des 25 dernières années (Graphique A.2.4), clôturant la période à 12.5 pour cent, à environ un demi point au-dessous de son niveau en 1961.[3] On a enregistré une hausse notable du ratio fédéral entre 1980 et 1984, sous l'effet combiné de la récession et de hausses discrétionnaires des dépenses. Cette augmentation s'est toutefois révélée passagère. En 1988, le rapport entre les dépenses de programmes directes et le PIB était revenu à son niveau d'avant la récession.

Par comparaison, les dépenses totales du secteur PLH ont augmenté davantage par rapport au PIB. Le ratio des dépenses de programmes s'est élevé de 8 points pour atteindre 22 pour cent entre 1961 et 1988. Il a dépassé ce niveau pendant la récession de 1981-82, mais a diminué depuis.

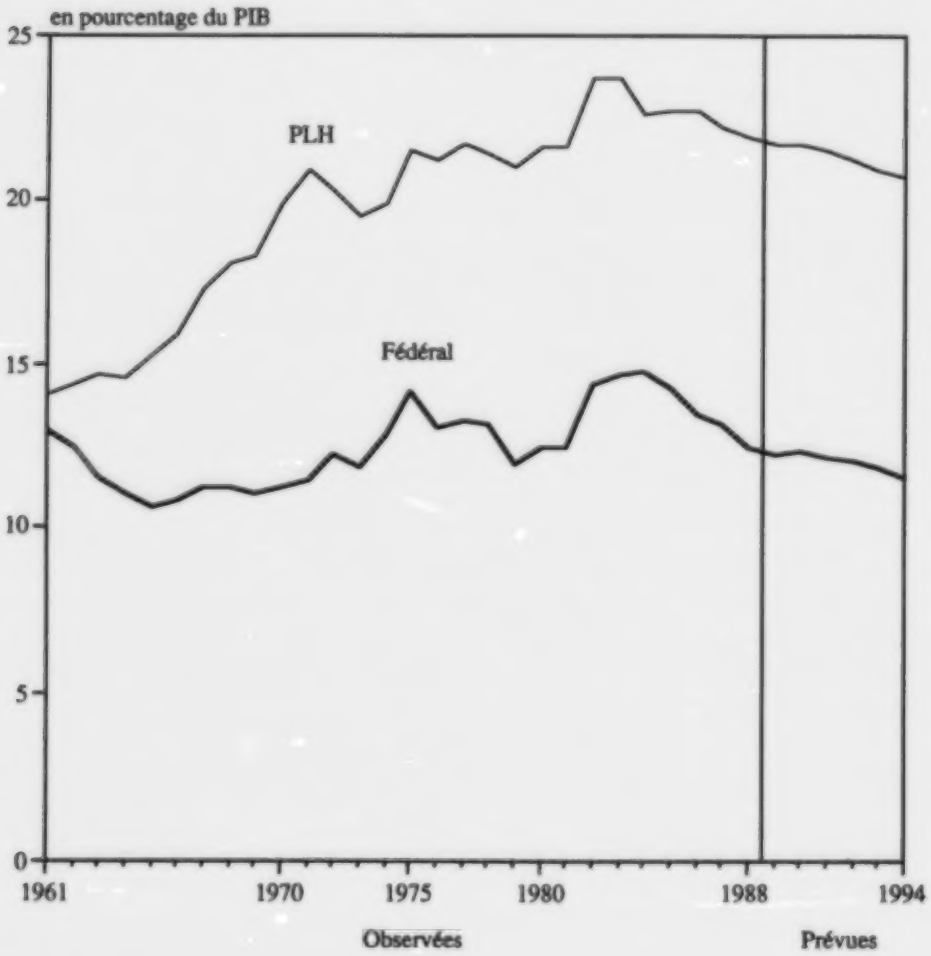
---

[3] Dans les résultats consolidés, les dépenses du secteur PLH qui sont financées par des transferts fédéraux sont déduites des dépenses fédérales afin d'éviter un double comptage.

On prévoit une hausse du ratio dépenses/PIB pour l'ensemble du secteur public en 1989 et 1990, à cause principalement de l'alourdissement des frais de la dette au niveau fédéral et de l'accroissement des prestations versées par le RPC-RRQ. Le ratio des dépenses devrait diminuer ensuite. Sauf en 1990, les dépenses du secteur PLH devraient aussi baisser par rapport au PIB pendant toute la période de prévision.

Graphique A.2.4

Dépenses directes de programmes du gouvernement fédéral et dépenses de programmes du secteur PLH (1)



(1) Les dépenses directes de programmes du gouvernement fédéral correspondent à l'ensemble des dépenses de programmes fédérales, moins les transferts au secteur PLH.

Recettes

Pour l'ensemble du secteur public, la hausse du rapport des recettes au PIB a été moins marquée que celle du ratio des dépenses et elle est intervenue plus tôt. Ce rapport s'est élevé progressivement, passant de moins de 28 pour cent en 1961 à 37 pour cent en 1975 et à 40 pour cent en 1981. Il n'a que peu augmenté depuis (Graphique A.2.2). Ce rapport devrait s'accroître en 1990 et rester relativement stable ensuite.

Comme dans le cas des dépenses, la hausse du rapport entre les recettes et le PIB est due en bonne partie à l'évolution de ce ratio au niveau PLH (Graphique A.2.2). Jusqu'au milieu des années 70, les recettes fédérales n'ont augmenté que modérément en proportion du PIB, passant de 16.6 pour cent en 1961 à 18.5 pour cent en 1975. Leur ratio a diminué d'environ 3 points pendant la deuxième moitié des années 70. Après une augmentation passagère en 1981 est intervenue la récession qui a entraîné une baisse de plus d'un point du ratio recettes/PIB entre 1981 et 1984. Ce ratio est revenu à son niveau d'avant la récession en 1988, grâce notamment aux mesures discrétionnaires prises par le gouvernement. Après un repli temporaire prévu en 1989, le ratio devrait augmenter d'à peu près un point en 1990 et afficher une légère tendance à la hausse pendant le reste de la période de prévision.

Les recettes du secteur PLH ont augmenté de façon assez continue par rapport au PIB au cours des 25 dernières années. Parti de moins de 14 pour cent du PIB en 1961, ce ratio atteignait 25 pour cent en 1988. Le rapport entre les recettes autonomes et le PIB est passé de 11 à 21 pour cent pendant cette période. La hausse a été graduelle, intervenant principalement entre le début des années 60 et le milieu de la décennie 70. Le rapport est relativement stable depuis 1982. Les ratios des recettes totales et des recettes autonomes par rapport au PIB ont augmenté pendant la récession, à cause notamment du calendrier d'application des mesures discrétionnaires visant à réduire les déficits. On prévoit une légère tendance à la baisse des deux ratios pendant toute la période de prévision.

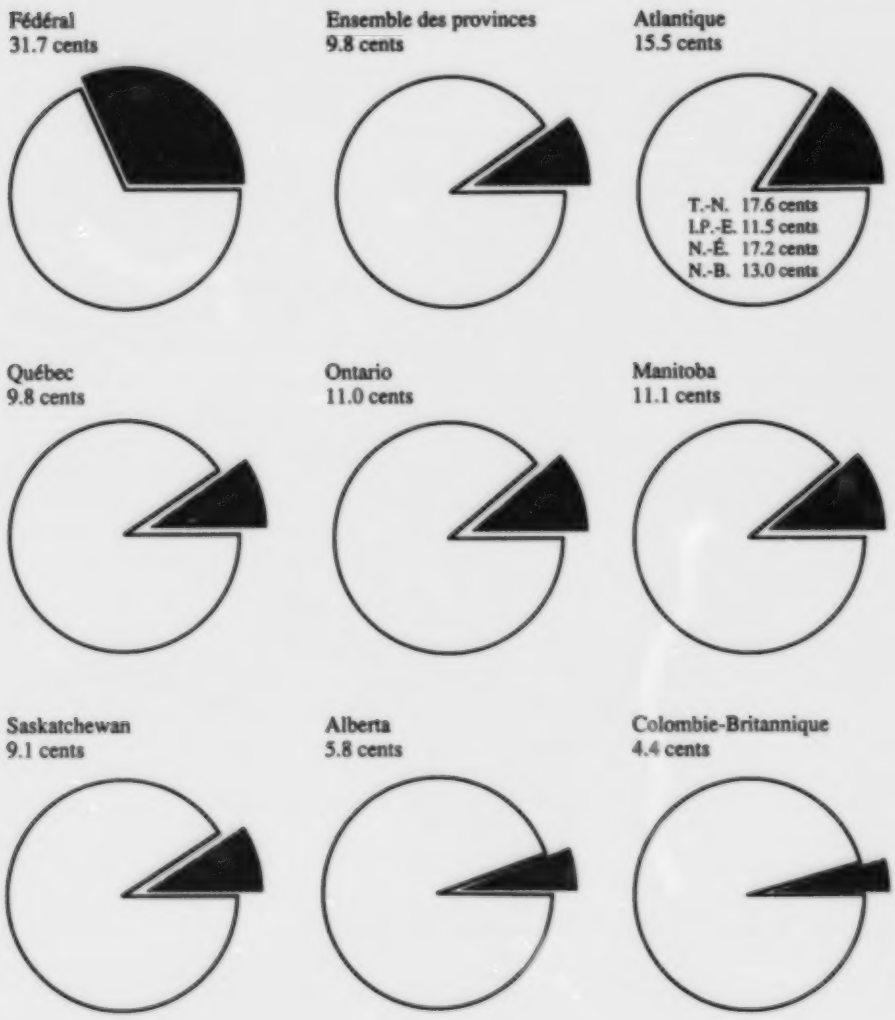
Comparaison fédérale-provinciale des frais de la dette

On a déjà indiqué que, dans le cadre des comptes nationaux, la dette du secteur PLH ne représentait en 1988 qu'un cinquième de la dette fédérale par rapport au PIB. On observe également cette différence d'endettement dans les comptes publics. Pour le secteur provincial, cette dette moins élevée se traduit par des frais d'intérêt beaucoup moindres en termes relatifs (Graphique A.2.5). Alors que plus de 31 cents de chaque dollar de recettes fédérales sont consacrés au service de la dette publique, le chiffre correspondant est de moins de 10 cents au niveau provincial. Les frais de service de la dette varient considérablement selon les provinces, mais, dans tous les cas, leur ratio est de beaucoup inférieur au ratio des intérêts sur la dette du gouvernement fédéral.

Graphique A.2.5

Frais de la dette aux niveaux fédéral et provincial

En cents par dollar de recettes servant au service de la dette, 1988-89*



*D'après les plus récentes estimations des comptes publics publiées par le gouvernement concerné. La définition du secteur public différant entre les juridictions tout comme les conventions comptables, les chiffres ne sont donc pas rigoureusement comparables.

Annexe 3

Comparaisons financières internationales

La récession économique mondiale de 1981 et 1982 a laissé dans les principaux pays de l'OCDE une dette publique importante et croissante. Depuis 1984, les mesures de réduction des déficits prises par ces pays ainsi qu'une forte croissance économique ont permis de réaliser des progrès considérables au chapitre de la croissance de la dette publique.

En 1984, la situation financière du Canada était pire que la moyenne du G-7. Par contre, la réduction de son déficit au cours des quatre dernières années, aussi bien au niveau de l'administration centrale que pour l'ensemble du secteur public, a été supérieure à la moyenne des pays du G-7. Malgré les progrès accomplis, la dette du Canada en proportion du PIB a continué de s'accroître et est élevée par rapport au reste du G-7, à l'exception notable de l'Italie. L'évolution favorable du déficit relatif du Canada depuis quatre ans devrait s'inverser en 1989, à cause principalement des paiements d'intérêt importants et grandissants à faire sur la dette publique. Cependant, les mesures de réduction du déficit devraient rétablir la tendance à une importante amélioration relative de la situation financière du Canada en 1990.

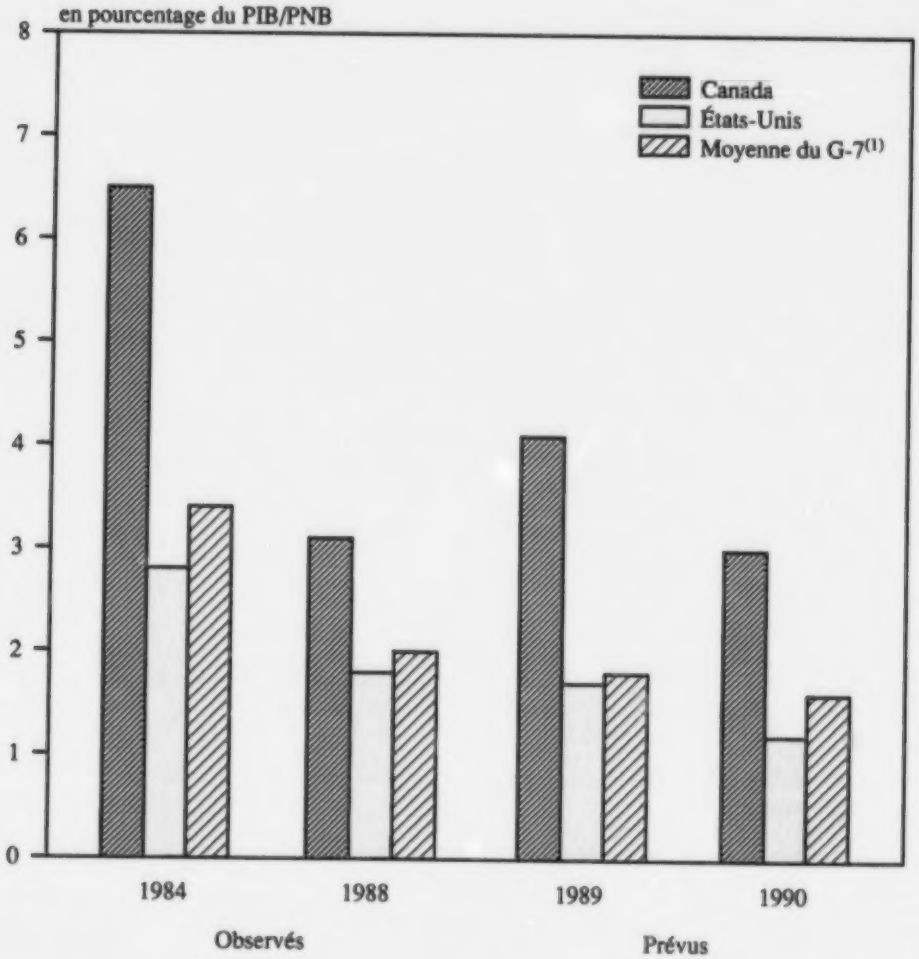
La première partie de cette annexe présente une comparaison des déficits des pays du G-7 dans le cadre des comptes nationaux, tant pour les administrations centrales que pour l'ensemble des administrations. La deuxième partie offre une comparaison des recettes et des dépenses des administrations centrales et de l'ensemble du secteur public. La troisième partie présente une comparaison de la dette nette des administrations centrales et de l'ensemble du secteur public. Cette section compare également les frais nets de la dette publique des deux mêmes administrations. La quatrième section contient aussi une comparaison des comptes publics du Canada et des États-Unis. Des tableaux comprenant les chiffres utilisés dans les comparaisons figurent dans la dernière partie.

Ces comparaisons permettent de faire un certain nombre d'observations importantes :

- De 1984 à 1988, les déficits publics ont diminué plus rapidement au Canada que dans les pays du G-7, tant au niveau de l'administration centrale que pour l'ensemble du secteur public. La diminution du déficit de l'ensemble du secteur public au Canada pendant cette période a représenté 3.4 points du PIB, soit 2 points de plus que la baisse du déficit moyen du G-7. De même, le déficit de l'administration centrale s'est amélioré de 3.4 points du PIB au Canada, contre 1.4 point en moyenne dans le G-7.

Graphique A.3.1

Compaisons internationales des soldes budgétaires de l'ensemble du secteur public 1984 à 1990



(1) Les pondérations utilisées sont les parts respectives du PIB/PNB de 1980-81 en dollars américains.

Sources: OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1988; Data Resources Incorporated; et ministère des Finances.

- Toutefois, en raison d'une hausse appréciable des intérêts sur la dette en 1989, on s'attend à un élargissement de l'écart entre le déficit du Canada et le déficit moyen du G-7, de 2.3 et 1.3 point du PIB pour l'ensemble du secteur public et l'administration centrale respectivement.

- Même avec les progrès notables enregistrés dans le sens de la consolidation, le ratio de la dette/PIB de l'ensemble du secteur public a plus que triplé au Canada entre 1980 et 1988. Il s'agit de l'une des plus fortes hausses parmi les pays du G-7. La croissance de ce ratio devrait ralentir au Canada pour atteindre 1.2 point du PIB en 1990.

- Les excédents primaires prévus entre 1988 et 1990 entraîneront un progrès appréciable vers la stabilisation du ratio dette/PIB de l'ensemble du secteur public au Canada.

A. Comparaisons selon les comptes nationaux

Ce sont les chiffres relatifs à l'ensemble du secteur public qui conviennent le mieux à une comparaison internationale des données financières. Comme les fonctions de l'État sont réparties différemment selon le secteur public de chaque pays, une comparaison au niveau de l'ensemble du secteur public fournit une idée plus exacte de la participation de l'État dans l'économie. Cela dit, il n'en demeure pas moins important d'analyser l'évolution budgétaire au niveau des administrations centrales, étant donné leur responsabilité primordiale en matière de stabilisation économique. En outre, comme seules les administrations centrales sont en mesure de monétiser les déficits, c'est principalement l'évolution budgétaire observée à ce niveau qui risque d'entraîner des craintes inflationnistes. En conséquence, les comparaisons qui suivent sont effectuées aux deux niveaux lorsque la chose est possible.

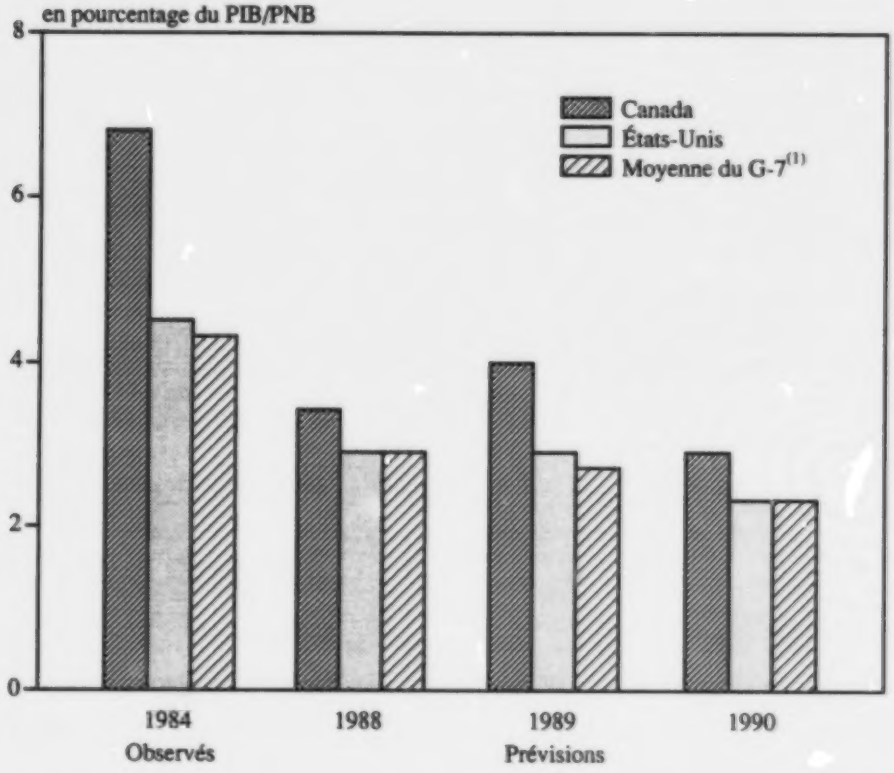
3.1 Comparaisons des déficits budgétaires

La récession de 1981-1982 a entraîné une succession de déficits importants dans tous les pays du G-7. La récession a été beaucoup plus marquée au Canada que dans les autres pays de ce groupe en 1981-1982, de sorte que le déficit y a augmenté par rapport au PIB pendant la période terminée en 1984. À partir d'un déficit qui, avant 1982, supportait avantageusement la comparaison avec celui des autres pays du G-7, le déficit de l'ensemble du secteur public au Canada a marqué une forte hausse qui l'a fait passer à 3.1 points au-dessus de la moyenne du G-7 en 1984. À la même date, le déficit de l'administration centrale s'établissait au Canada à 6.8 pour cent du PIB, soit à 2.5 pour cent au-dessus de la moyenne du G-7.

Depuis 1984, tous les pays du G-7 ont réalisé des progrès dans la réduction de leur déficit par rapport au PIB, tant au niveau des administrations centrales que pour l'ensemble du secteur public. Ces progrès ont été particulièrement sensibles au Canada (Graphiques A.3.1 et A.3.2). Plus précisement, le déficit global du secteur

Graphique A.3.2

Comparaisons internationales des soldes budgétaires des administrations centrales 1984 à 1990



(1) Les pondérations utilisées sont les parts respectives du PIB/PNB de 1980-81 en dollars américains.

Sources: OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1988; Data Resources Incorporated; et ministère des Finances.

public a diminué de 3.4 points, passant de 6.5 pour cent du PIB en 1984 à 3.1 pour cent en 1988, comparativement à une amélioration de 1.4 point en moyenne dans le G-7. Au cours de la même période, le ratio déficit/PIB de l'administration centrale s'est amélioré de 3.4 points au Canada, soit nettement plus que le redressement de 1.4 point obtenu en moyenne dans le G-7. Néanmoins, le ratio déficit/PIB, tant au niveau de l'administration centrale qu'à celui de l'ensemble du secteur public, restait plus élevé au Canada que les moyennes correspondantes du G-7 en 1988.

Des taux d'intérêt élevés et l'importance de l'encours de la dette au Canada contribuent à une hausse projetée de 1 point du ratio déficit général/PIB entre 1988 et 1989. Il en résulte une détérioration du déficit canadien par rapport à la moyenne du G-7 au cours de cette année. Cependant, les projections indiquent une diminution de 1.1 point du PIB du déficit général entre 1989 et 1990, comparativement à une amélioration de 0.2 point de la moyenne du G-7 au cours de la même période. Au niveau des administrations centrales, la tendance est la même : le ratio déficit/PIB devrait passer de 3.4 pour cent en 1988 à 4.0 pour cent en 1989 au Canada, avant de diminuer de 1.1 point en 1990.

3.2 Comparaisons des recettes et des dépenses publiques

Au début des années 80, les dépenses de l'administration centrale et de l'ensemble du secteur public ont considérablement augmenté au Canada. D'un niveau de 40.3 pour cent du PIB en 1980, les dépenses publiques générales ont atteint 46.5 pour cent du PIB en 1984, dépassant de plus de 5.0 points cette année-là la moyenne du G-7.

Il ressort des projections que, pour l'ensemble du secteur public, les dépenses diminueront de 1.3 point du PIB au Canada entre 1984 et 1990, soit davantage que pour la moyenne du G-7 (Graphique A.3.3). Néanmoins, les dépenses de l'ensemble du secteur public devraient demeurer au Canada à plus de 5.0 points au-dessus de la moyenne du G-7 en 1990. Au niveau de l'administration centrale, les dépenses ont augmenté de 4.2 points en proportion du PIB pendant la première moitié des années 80, atteignant 24 pour cent du PIB en 1985 – soit à 0.2 point de moins que la moyenne du G-7 cette année-là. Entre 1985 et 1988, les dépenses de l'administration centrale ont diminué de 2.2 points du PIB au Canada, passant à 21.8 pour cent en 1988.

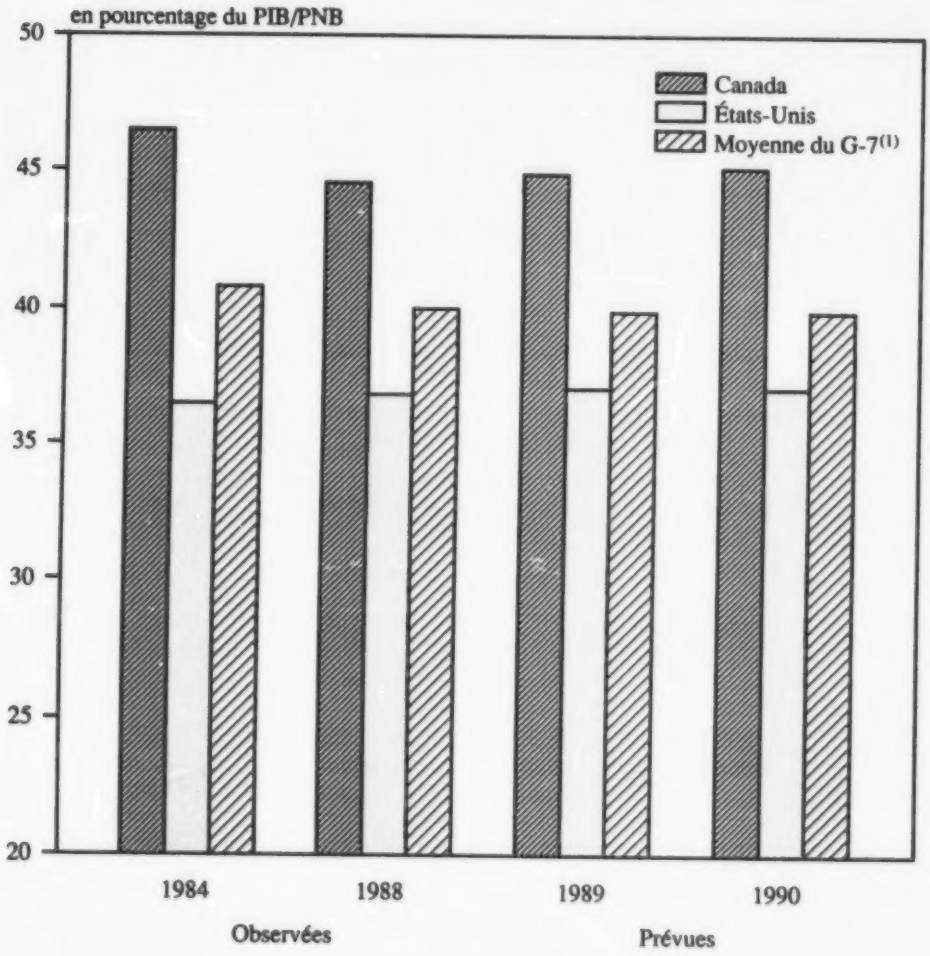
Les recettes de l'ensemble du secteur public n'ont augmenté que de 2.3 points du PIB au Canada entre 1980 et 1985, une hausse semblable à celle enregistrée en moyenne par le G-7. Entre 1985 et 1990, les recettes de l'ensemble du secteur public devraient augmenter au Canada de 2.4 points du PIB, contre une hausse de 0.4 point de la moyenne du G-7 pendant cette période (Graphique A.3.4). Au niveau des administrations centrales, la hausse est un peu moins marquée pendant cette période, s'établissant à 2.0 points du PIB pour le Canada.

3.3 Comparaisons internationales de la dette nette

À l'exception du Royaume-Uni, l'encours de la dette publique a connu une augmentation rapide dans les pays du G-7 au cours des années 80, à cause des déficits enregistrés dans la plupart des pays. La dette nette, définie comme le passif financier brut moins les avoirs financiers, a augmenté en moyenne de près de 11 points du PIB pour l'ensemble du secteur public dans les pays du G-7 entre 1980 et 1988. Pendant la même période, le ratio de la dette publique globale au PIB a triplé au Canada. Cette hausse a dépassé de plus de 14 points celle de la

Graphique A.3.3

Dépenses de l'ensemble du secteur public 1984 à 1990

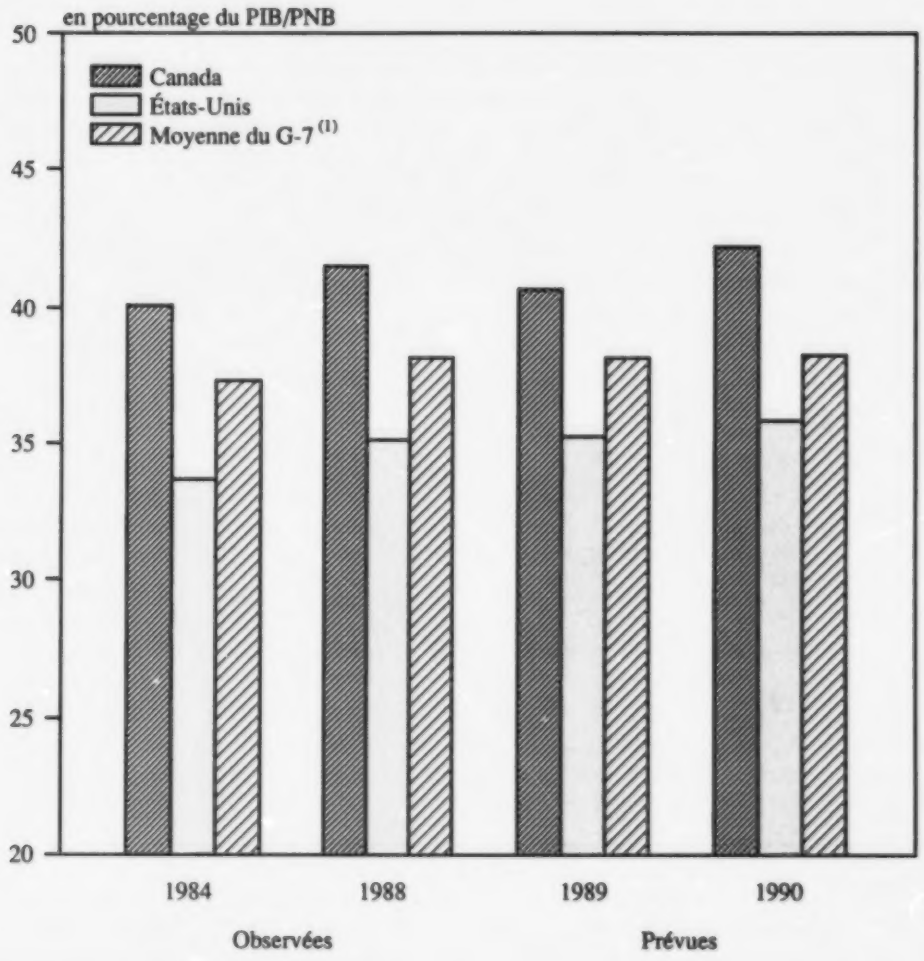


(1) Les pondérations utilisées sont les parts respectives du PIB/PNB de 1980-81 en dollars américains.

Sources: OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1988; Data Resources Incorporated; et ministère des Finances.

Graphique A.3.4

Recettes de l'ensemble du secteur public 1984 à 1990



(1) Les pondérations utilisées sont les parts respectives du PIB/PNB de 1980-81 en dollars américains.

Sources: OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1988; Data Resources Incorporated; et ministère des Finances.

moyenne du G-7. Entre 1988 et 1990, le même ratio devrait augmenter de 2.6 points au Canada, comparativement à une diminution de 0.8 point en moyenne dans le G-7.

L'insuffisance de données empêche de faire une comparaison de la dette nette entre le Canada et le G-7 pour les administrations centrales. On peut toutefois comparer la dette nette des administrations centrales au Canada et aux États-Unis (Graphique A.3.5). Pendant la première moitié des années 80, les administrations centrales ont vu augmenter considérablement leur dette dans les deux pays – la hausse atteignant près de 19 points du PIB au Canada contre 13.1 points aux États-Unis. Bien que cette augmentation du ratio de la dette fédérale au PIB ait été plus rapide au Canada qu'aux États-Unis, des progrès considérables ont été réalisés dans la stabilisation de ce rapport. Alors qu'elle était de 4 1/2 points du PIB par année en moyenne au début des années 80, l'augmentation de la dette nette de l'administration centrale devrait ralentir à 1 point du PIB au Canada en 1990.

La hausse considérable du ratio dette/PIB au Canada s'est traduite par un rythme de croissance des paiements d'intérêt du secteur public, en proportion du PIB, nettement plus élevé que la moyenne du G-7. Pendant la première moitié des années 80, les paiements d'intérêt nets sur la dette pour l'ensemble du secteur public ont plus que doublé au Canada, passant de 1.9 pour cent du PIB en 1980 à 4.2 pour cent en 1985, soit 1.5 point de plus que la moyenne du G-7. Au niveau des administrations centrales, la hausse des paiements d'intérêt nets pendant cette période a été moins marquée au Canada, s'établissant à 2 points du PIB. Tandis que les paiements d'intérêt nets de l'ensemble du secteur public restaient inchangés au Canada à un peu plus de 4 pour cent du PIB entre 1985 et 1988, ils devraient augmenter de 1 pour cent du PIB jusqu'en 1990, principalement à cause de la hausse des taux d'intérêt et de la croissance de la dette (Graphique A.3.6). Par conséquent, selon les projections, les paiements d'intérêt nets sur la dette de l'ensemble du secteur public seront, au Canada, supérieurs de 2.3 points du PIB à la moyenne du G-7 en 1990.

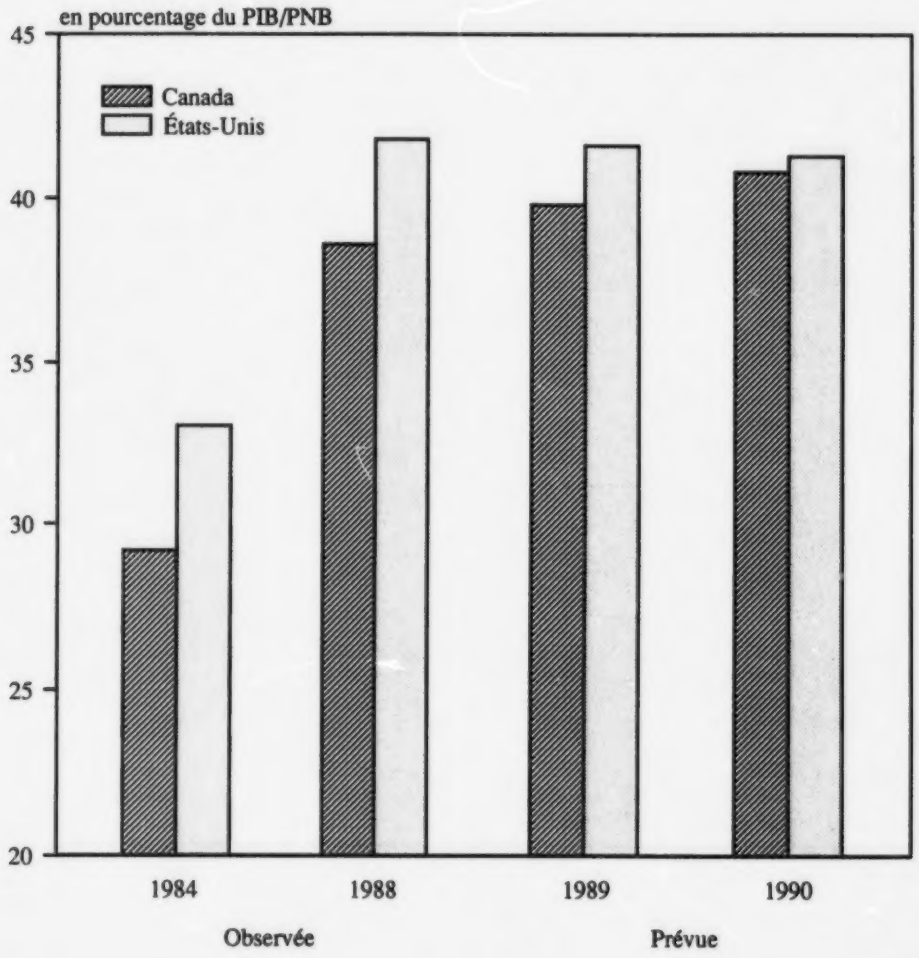
Étant donné qu'on projette une augmentation des paiements d'intérêt par rapport au PIB une amélioration du ratio dette/PIB ne peut être obtenue qu'au moyen d'un r ressement appréciable du solde primaire – défini comme la différence entre le déficit et les paiements d'intérêt nets sur la dette publique. Dans le G-7, les excédents primaires moyens projetés de 1987 à 1990, équivalant à 1.2 pour cent du PIB en 1990, devraient entraîner une stabilisation, puis une diminution du ratio moyen de la dette globale des secteurs publics au PIB (Graphique A.3.6). Ce ratio devrait augmenter au Canada entre 1988 et 1990, mais les excédents primaires projetés, représentant 2.1 pour cent du PIB en 1990, permettront au Canada de progresser sensiblement vers la stabilisation de ce ratio.

3.4 Comparaisons des comptes publics du Canada et des États-Unis

On compare souvent la situation financière de l'administration centrale ou fédérale au Canada et aux États-Unis dans le cadre des comptes publics. En

Graphique A.3.5

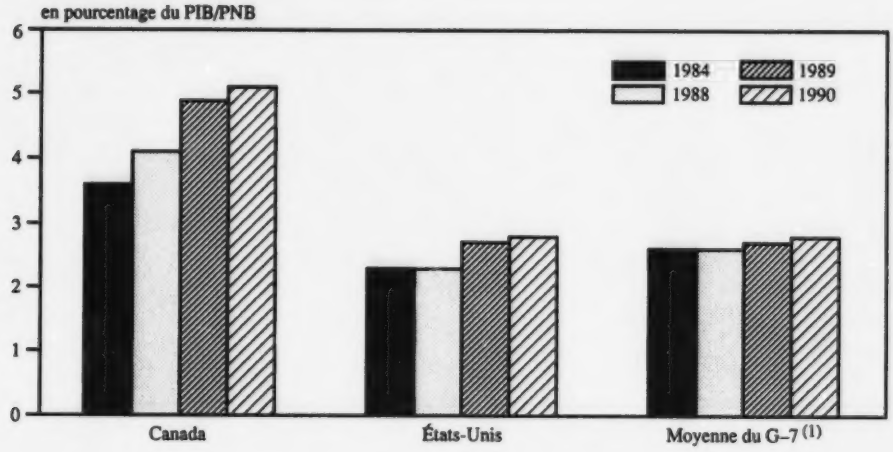
Comparaisons de la dette nette des administrations centrales du Canada et des États-Unis 1984 à 1990



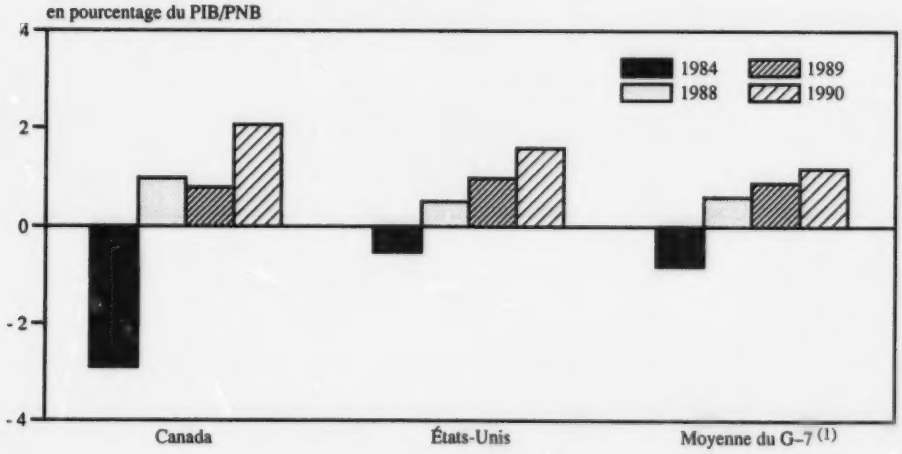
Sources: OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1988; et ministère des Finances.

Graphique A.3.6

Frais de la dette publique pour l'ensemble des administrations, 1984 à 1990



Soldes primaires de l'ensemble du secteur public*



* Déficit (-)/Excédent (+)

(1) Les pondérations utilisées sont les parts respectives du PIB/PNB de 1980-81 en dollars américains.

Sources: OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1988; Data Resources Incorporated; et ministère des Finances.

particulier, on compare généralement le déficit budgétaire canadien au déficit budgétaire unifié des États-Unis, ainsi que la dette publique nette du Canada à la dette détenue par le grand public aux États-Unis. Cependant, les comptes publics canadiens et américains présentent plusieurs différences importantes de pratiques comptables qui font que ces données ne sont pas rigoureusement comparables.

En matière de déficits, le déficit budgétaire unifié des États-Unis englobe les sources ou besoins de fonds correspondant à certains fonds en fiducie. Au Canada, ces comptes ne sont pas compris dans le déficit budgétaire, mais plutôt dans les comptes pour fins déterminées et, en conséquence, dans les besoins financiers. Il en résulte qu'une comparaison des déficits entre le Canada et les États-Unis doit se faire plutôt entre le déficit budgétaire unifié total des États-Unis et les besoins financiers au Canada.

La récession de 1981-1982 ayant été plus prononcée au Canada, les besoins financiers y ont augmenté plus vite que le déficit américain pendant et après la récession. Les besoins financiers au Canada ont augmenté de 3.5 points, passant de 3.2 pour cent du PIB en 1980-81 à 6.7 pour cent en 1984-85, alors qu'aux États-Unis le déficit ne s'accroissait que de 2.2 points pendant cette période, pour atteindre 5.0 pour cent du PNB en 1984-85. Les besoins financiers ont diminué de 3.0 points du PIB au Canada entre 1984-85 et 1988-89, atteignant cette année-là 3.7 pour cent du PIB (Graphique A.3.7). Aux États-Unis, le déficit budgétaire unifié devrait diminuer de 1.7 point du PNB au cours de la même période. Les besoins financiers au Canada devraient diminuer d'encore 1.1 point pour descendre à 2.6 pour cent du PIB d'ici 1990-91. On s'attend également à une nouvelle baisse du déficit budgétaire unifié des États-Unis en 1989-90 et 1990-91. Par conséquent, les besoins financiers au Canada devraient être de 0.9 point supérieurs au déficit budgétaire unifié des États-Unis en 1990-91.

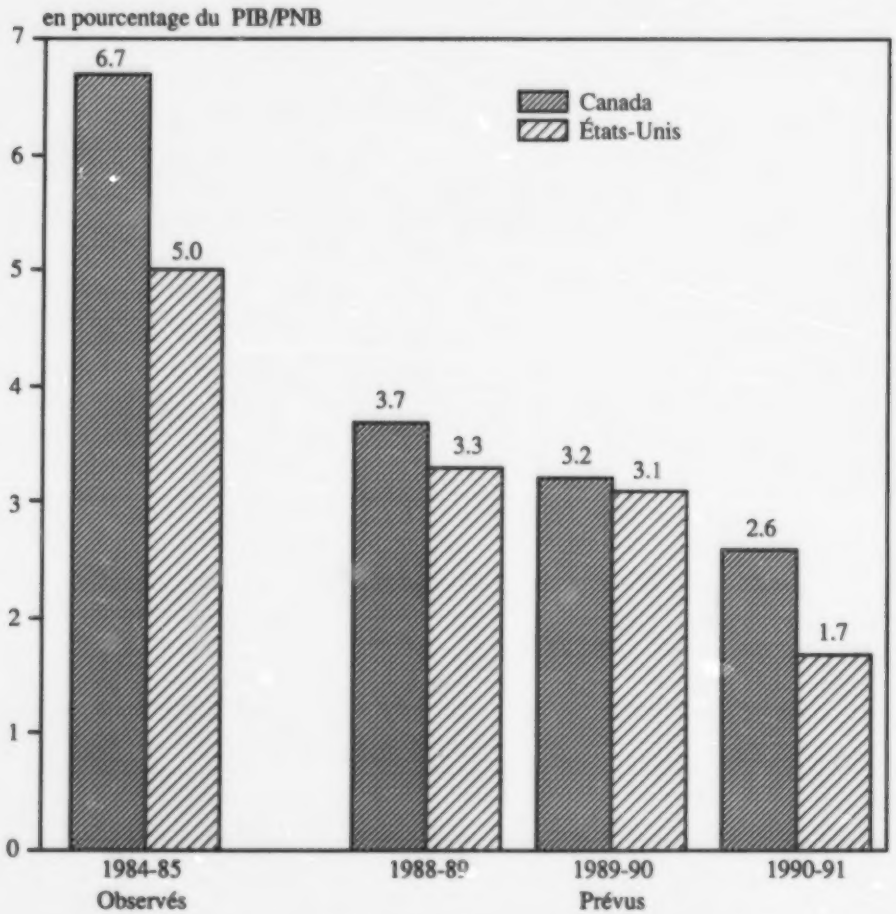
En ce qui concerne la dette, la dette publique nette au Canada comprend l'acquisition d'éléments de passif et d'avoirs financiers dans le cadre des comptes pour fins déterminées. L'actif et le passif de ces comptes ne sont pas compris dans la dette détenue par le grand public aux États-Unis. Par conséquent, il convient de comparer la dette non échue détenue par des tiers au Canada et la celle détenue par le grand public aux États-Unis, qui représentent les besoins d'emprunt auprès de tiers.

La dette détenue par les tiers au Canada en 1984-85 était supérieure de 3.5 points du PIB à la dette détenue par le grand public aux États-Unis (Graphique A.3.8). Au Canada, la dette détenue par des tiers a augmenté de 6.4 points, passant de 38.8 pour cent du PIB en 1984-85 à 45.2 pour cent en 1988-89, pendant qu'elle s'accroissait de 7.6 points aux États-Unis. Selon les projections, l'encours de la dette augmentera de 0.4 point du PIB au Canada entre 1988-89 et 1990-91, atteignant alors 45.6 pour cent du PIB, tandis qu'un déclin de 1.2 point du PNB est prévu aux États-Unis. Par conséquent, l'écart entre la dette détenue par des tiers au Canada et aux États-Unis devrait s'élargir légèrement pour passer à 3.9 points en 1990-91.

Les frais nets de la dette publique représentaient 2 pour cent du PIB/PNB au Canada et aux États-Unis en 1980-1981. À partir de niveaux de 4.1 pour cent et de 3.0 pour cent du PIB/PNB au Canada et aux États-Unis respectivement en 1984-85, les frais nets de la dette publique devraient atteindre 5.2 pour cent du PIB au Canada et 3.1 pour cent du PNB aux États-Unis en 1990-91.

Graphique A.3.7

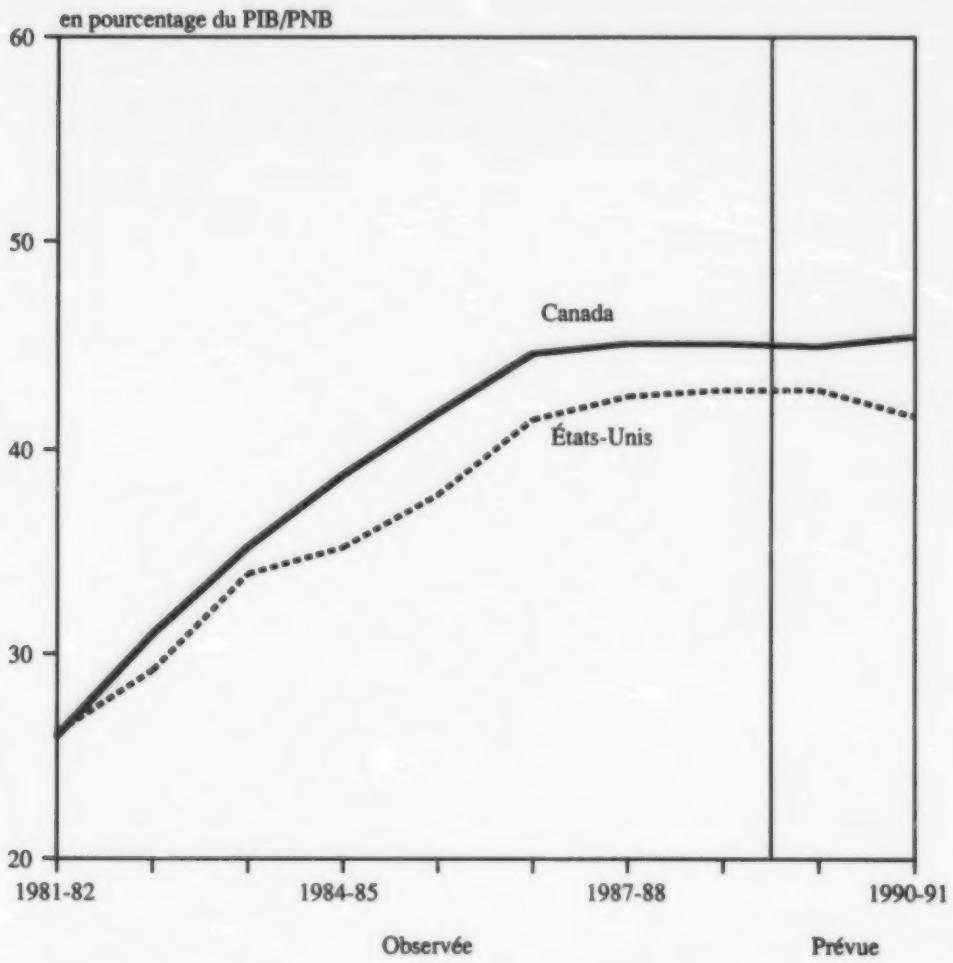
Comparaison Canada – États-Unis des besoins financiers et déficits budgétaires de l'ensemble du secteur public 1984-85 à 1990-91



Sources: Budget des États-Unis pour l'exercice 1990; et ministère des Finances.

Graphique A.3.8

Comparaison Canada–États-Unis de la dette non échue et la dette détenue par le grand public 1981-82 à 1990-91



Sources: Budget des États-Unis pour l'exercice 1990; et ministère des Finances.

Tableau A.3.1

Comparaisons internationales des soldes budgétaires des administrations publiques, selon les comptes nationaux 1970 à 1990
(déficit(+)/excédent(−))

	Moyenne pondérée du G-7[1]	Canada	É.-U.	R.-U.[2]	France	Allemagne[2]	Italie[2]	Japon
	(pourcentage du PIB/PNB)							
Ensemble du secteur public								
Moyenne 1970-1974	0.5	−0.7	0.6	0.7	−0.7	−0.1	6.4	−0.7
Moyenne 1975-1979	2.9	2.4	1.3	4.2	1.3	3.3	10.2	4.1
1980	2.6	2.8	1.3	3.5	0.0	2.9	8.5	4.4
1981	2.7	1.5	1.0	2.6	1.9	3.7	11.5	3.9
1982	4.0	5.9	3.5	2.4	2.8	3.3	11.3	3.6
1983	4.1	6.9	3.8	3.3	3.1	2.5	10.7	3.7
1984	3.4	6.5	2.8	3.9	2.8	1.9	11.5	2.1
1985	3.3	7.0	3.3	2.7	2.8	1.1	12.5	0.8
1986	3.3	5.4	3.4	2.4	2.9	1.3	11.4	1.1
1987	2.5	4.6	2.3	1.4	2.5	1.7	10.5	0.3
1988[3]	2.0	3.1	1.8	−0.3	1.6	2.0	10.0	0.2
1989[4]	1.8	4.1	1.7	−0.7	1.8	1.2	9.5	0.2
1990[4]	1.6	3.0	1.2	−0.9	1.8	1.9	9.1	0.3
Administration centrale								
Moyenne 1970-1974	0.5	−0.2	1.2	−1.2	−0.9	0.0	–	0.6
Moyenne 1975-1979	2.7	3.0	2.3	3.3	0.9	2.0	–	5.0
1980	2.7	3.4	2.2	2.8	0.3	1.7	–	5.5
1981	2.7	2.1	2.1	3.8	1.1	2.1	–	5.3
1982	4.0	5.4	4.6	2.8	1.9	2.1	–	5.2
1983	4.8	6.2	5.2	2.9	3.0	1.9	11.3	4.9
1984	4.3	6.8	4.5	3.2	3.0	1.6	11.5	4.1
1985	4.4	6.6	4.9	2.3	2.9	1.2	13.5	3.7
1986	4.1	4.8	4.8	2.1	2.2	1.2	12.7	3.1
1987	3.4	4.3	3.5	1.1	2.4	1.4	12.1	2.7
1988[3]	2.9	3.4	2.9	−0.6	1.5	1.7	11.5	2.4
1989[4]	2.7	4.0	2.9	−1.0	1.3	1.3	10.7	2.0
1990[4]	2.3	2.9	2.3	−1.2	1.3	1.6	10.2	1.6

Remarque : « – » indique une absence de données.

(1) Pondérations du PIB/PNB en 1980-81 en dollars américains. Les chiffres relatifs aux administrations centrales excluent l'Italie avant 1983.
(2) Les chiffres de 1983 à 1990 relatifs aux administrations centrales sont basés sur les méthodes nationales.
(3) Estimation.
(4) Prévision.

Sources : OCDE, *Perspectives économiques*, décembres 1988; Data Resources Incorporated; et ministère des Finances.

Tableau A.3.2

Comparaisons internationales des recettes et dépenses de l'ensemble du secteur public, selon les comptes nationaux 1970 à 1990

	Moyenne pondérée du G-7[1]	Canada	É.-U.	R.-U.	France	Allemagne	Italie	Japon
	(pourcentage du PIB/PNB)							
Recettes								
Moyenne 1970-1974	32.3	36.6	31.7	37.6	39.2	41.1	27.3	22.6
Moyenne 1975-1979	34.0	37.1	32.2	38.6	42.8	44.7	30.1	25.1
1980	35.6	37.5	33.2	39.8	46.1	45.3	33.3	28.2
1981	36.7	39.8	34.1	42.0	46.7	45.5	34.3	29.7
1982	37.1	40.4	34.0	42.4	47.6	46.2	36.5	30.1
1983	37.1	40.0	33.7	41.7	48.2	45.7	38.2	30.4
1984	37.3	40.0	33.7	41.6	49.2	45.7	37.9	31.1
1985	37.8	39.8	34.5	41.6	49.3	46.0	38.4	31.8
1986	37.8	40.6	34.6	40.6	48.8	45.3	39.3	31.9
1987	38.2	40.7	35.3	39.9	49.3	44.9	39.8	33.1
1988[2]	38.1	41.5	35.1	39.5	49.2	44.1	40.5	33.1
1989[3]	38.1	40.8	35.3	38.7	48.4	45.0	40.7	32.9
1990[3]	38.2	42.2	35.9	38.2	48.1	44.1	41.0	32.9
Dépenses								
Moyenne 1970-1974	32.8	35.9	32.2	38.3	38.5	41.2	33.7	21.9
Moyenne 1975-1979	36.9	39.5	33.5	42.8	44.1	48.0	40.3	29.2
1980	38.2	40.3	34.4	43.3	46.1	48.1	41.9	32.6
1981	39.4	41.3	35.1	44.5	48.6	49.1	45.8	33.6
1982	41.1	46.3	37.5	44.8	50.3	49.5	47.8	33.7
1983	41.2	46.9	37.5	45.0	51.4	48.2	48.9	34.1
1984	40.7	46.5	36.5	45.5	52.0	47.6	49.4	33.2
1985	41.1	46.8	37.8	44.3	52.1	47.2	50.8	32.6
1986	41.0	46.1	38.0	43.1	51.7	46.6	50.7	33.0
1987	40.7	45.3	37.6	41.3	51.8	46.6	50.3	33.4
1988[2]	40.0	44.6	36.8	39.2	50.8	46.1	50.5	33.3
1989[3]	39.9	44.9	37.0	38.0	50.2	46.2	50.2	33.1
1990[3]	39.8	45.2	37.0	37.3	49.9	45.9	50.1	33.2

[1] Pondérations du PIB/PNB de 1980-81 en dollars américains.
[2] Estimation.
[3] Prévision.

Sources : OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1988; Data Resources Incorporated; et ministère des Finances.

Tableau A.3.3

Comparaisons internationales des recette et des dépenses des administrations centrales, selon les comptes nationaux 1970 à 1990

	Moyenne pondérée du G-7[1]	Canada	É.-U.	R.-U.	France	Allemagne	Italie	Japon
	(pourcentage du PIB/PNB)							
Recettes								
Moyenne 1970-1974	17.9	18.2	19.1	29.5	21.0	14.3	–	10.0
Moyenne 1975-1979	18.2	17.1	19.9	29.8	20.8	14.5	–	9.6
1980	18.7	16.3	20.5	30.5	21.6	14.5	–	10.4
1981	19.5	18.3	21.3	32.2	22.1	14.5	–	10.8
1982	18.2	17.7	20.5	32.4	22.3	14.7	–	11.0
1983	19.4	17.2	19.8	32.0	21.7	14.5	28.2	11.5
1984	19.5	17.2	19.8	32.1	21.8	14.5	27.6	11.9
1985	19.8	17.3	20.2	32.6	21.9	14.5	27.3	12.1
1986	19.7	18.0	20.0	32.0	22.0	14.1	27.1	12.6
1987	–	18.0	20.6	–	–	–	–	–
1988[2]	–	18.4	20.4	–	–	–	–	–
1989[3]	–	18.1	20.5	–	–	–	–	–
1990[3]	–	19.3	20.9	–	–	–	–	–
Dépenses								
Moyenne 1970-1974	18.4	18.0	20.3	28.3	20.1	14.3	–	10.7
Moyenne 1975-1979	20.9	20.0	22.1	33.2	21.7	16.5	–	14.6
1980	21.4	19.8	22.8	33.3	21.9	16.2	–	15.9
1981	22.2	20.3	23.4	36.0	23.2	16.6	–	16.2
1982	23.1	23.1	25.1	35.2	24.1	16.8	–	16.3
1983	24.2	23.3	25.0	34.9	24.8	16.4	39.5	16.5
1984	23.8	24.0	24.2	35.3	24.8	16.1	39.1	16.0
1985	24.2	24.0	25.1	34.9	24.8	15.7	40.8	15.8
1986	23.8	22.8	24.9	34.1	24.3	15.3	39.8	15.6
1987	–	22.3	24.1	–	–	–	–	–
1988[2]	–	21.8	23.3	–	–	–	–	–
1989[3]	–	22.1	23.4	–	–	–	–	–
1990[3]	–	22.2	23.2	–	–	–	–	–

Remarque : « – » indique une absence de données.

(1) Pondérations du PIB/PNB de 1980-81 en dollars américains. Les chiffres d'avant 1983 excluent l'Italie.
(2) Estimation.
(3) Prévision.

Sources : OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1988; Data Resources Incorporated; et ministère des Finances.

Tableau A.3.4

Comparaisons internationales de la dette nette des administrations publiques, selon les comptes nationaux, 1975 à 1990

	Moyenne pondérée du G-7[1]	Canada	É.-U.	R.-U.	France	Allemagne	Italie	Japon
				(pourcentage du PIB/PNB)				
Ensemble du secteur public								
1975	21.9	7.5	22.6	57.0	11.1	1.0	52.0	– 2.1
1980	22.3	12.3	19.7	47.5	14.3	14.3	53.6	17.3
1981	23.2	10.0	19.3	46.7	14.2	17.4	57.3	20.7
1982	26.1	16.5	22.3	45.9	17.8	19.8	63.4	23.2
1983	28.8	22.5	24.9	46.3	20.0	21.4	68.7	26.2
1984	30.1	26.2	25.8	47.6	21.7	21.6	74.2	26.9
1985	31.8	32.8	27.8	46.6	23.8	21.9	80.9	26.6
1986	33.3	36.7	29.9	45.9	25.3	22.1	85.6	26.6
1987	33.6	37.7	30.3	43.4	26.6	23.0	89.1	25.9
1988[2]	33.2	37.6	30.0	39.1	26.6	23.8	92.0	24.6
1989[3]	32.8	39.0	29.4	35.1	27.0	24.0	95.0	23.5
1990[3]	32.4	40.2	28.6	31.6	27.5	24.7	98.1	22.6
Administration centrale								
1975	–	5.4	24.5	–	7.7	–	–	7.1
1980	–	15.1	23.3	–	11.0	–	–	27.0
1981	–	15.2	23.4	–	10.4	–	–	31.2
1982	–	20.1	27.4	–	13.0	–	–	35.0
1983	–	25.1	31.1	–	15.5	–	–	38.7
1984	–	29.2	33.1	–	17.8	–	–	40.7
1985	–	34.0	36.4	–	20.5	–	–	41.6
1986	–	37.2	39.9	–	22.7	–	–	43.4
1987	–	38.2	41.7	–	23.1	–	–	–
1988[2]	–	38.6	41.8	–	–	–	–	–
1989[3]	–	39.8	41.6	–	–	–	–	–
1990[3]	–	40.8	41.3	–	–	–	–	–

Remarque : « – » indique une absence de données.

(1) Pondérations du PIB/PNB de 1980-81 en dollars américains.
(2) Estimation.
(3) Prévision.

Sources : OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1988; et ministère des Finances.

Tableau A.3.5

Comparaisons internationales des paiements d'intérêt nets sur la dette publique, selon les comptes nationaux, 1980 à 1990

	Moyenne pondérée du G-7[1]	Canada	É.-U.	R.-U.	France	Allemagne	Italie	Japon
	(pourcentage du PIB/PNB)							
Ensemble du secteur public								
1980	1.6	1.9	1.3	3.2	0.8	1.3	4.7	1.1
1981	2.0	2.3	1.7	3.3	1.2	1.6	5.5	1.3
1982	2.4	2.9	1.9	3.2	1.3	2.0	6.6	1.5
1983	2.4	2.9	2.0	3.1	1.7	2.3	7.0	1.7
1984	2.6	3.6	2.3	3.1	1.9	2.3	7.5	1.8
1985	2.7	4.2	2.4	3.2	2.0	2.3	7.3	1.8
1986	2.7	4.2	2.4	3.0	2.1	2.3	7.8	1.7
1987	2.6	4.2	2.3	2.8	2.1	2.2	7.4	1.7
1988[2]	2.6	4.1	2.3	2.4	2.1	2.1	7.6	1.7
1989[3]	2.7	4.9	2.7	2.0	2.1	2.0	7.8	1.6
1990[3]	2.8	5.1	2.8	1.6	2.1	2.0	8.0	1.6
Administration centrale								
1980	1.5	2.0	2.0	1.4	0.6	0.6	–	1.6
1981	1.9	2.6	2.4	1.7	1.0	0.6	–	1.8
1982	2.0	3.1	2.7	1.7	0.9	0.4	–	2.1
1983	2.5	3.0	2.8	1.7	1.4	0.5	7.0	2.5
1984	2.8	3.5	3.1	2.0	1.5	0.5	7.3	2.7
1985	2.9	4.0	3.2	1.9	1.6	0.5	7.1	2.7
1986	2.9	3.9	3.2	1.8	1.6	0.5	7.5	2.8
1987	–	3.9	3.2	–	–	–	–	–

Remarque : « – » indique une absence de données.

(1) Pondérations du PIB/PNB de 1980-81 en dollars américains. Les chiffres relatifs aux administrations centrales avant 1983 excluent l'Italie.

(2) Estimation.

(3) Prévision.

Sources : OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1988; Data Resources Incorporated; et ministère des Finances.

Tableau A.3.6

Comparaisons internationales des soldes budgétaires primaires, selon les comptes nationaux, 1970 à 1990 (déficit(+)/excédent(−))

	Moyenne pondérée du G-7[1]	Canada	É.-U.	R.-U.[2]	France	Allemagne[2]	Italie[2]	Japon
				(pourcentage du PIB/PNB)				
Ensemble du secteur public								
1980	1.0	0.9	0.0	0.3	−0.8	1.6	3.8	3.3
1981	0.7	−0.8	−0.7	−0.7	0.7	2.1	6.0	2.6
1982	1.6	3.0	1.6	−0.8	1.5	1.3	4.7	2.1
1983	1.7	4.0	1.8	0.2	1.4	0.2	3.7	2.0
1984	0.8	2.9	0.5	0.8	0.9	−0.4	4.0	0.3
1985	0.6	2.8	0.9	−0.5	0.8	−1.2	5.2	−1.0
1986	0.6	1.2	1.0	−0.6	0.8	−1.0	3.6	−0.6
1987	−0.1	0.4	0.0	−1.4	0.4	−0.5	3.1	−1.4
1988[3]	−0.6	−1.0	−0.5	−2.7	−0.5	−0.1	2.4	−1.5
1989[4]	−0.9	−0.8	−1.0	−2.7	−0.3	−0.8	1.7	−1.4
1990[4]	−1.2	−2.1	−1.6	−2.5	−0.3	−0.1	1.1	−1.3
Administration Centrale								
1980	1.2	1.4	0.2	1.4	−0.3	1.1	–	3.9
1981	0.8	−0.5	−0.3	2.1	0.1	1.5	–	3.5
1982	2.0	2.3	1.9	1.1	1.0	1.7	–	3.1
1983	2.3	3.2	2.4	1.2	1.6	1.4	4.3	2.4
1984	1.5	3.3	1.4	1.2	1.5	1.1	4.2	1.4
1985	1.5	2.6	1.7	0.4	1.3	0.7	6.4	1.0
1986	1.2	0.9	1.6	0.3	0.6	0.7	5.2	0.3
1987	–	0.4	0.3	–	–	–	–	–

Remarque : « – » indique une absence de données.

(1) Pondérations du PIB/PNB de 1980-81 en dollars américains. Les chiffres relatifs aux administrations centrales avant 1983 excluent l'Italie.

(2) Les chiffres relatifs aux administrations centrales sont basés sur les méthodes nationales de 1983 à 1990.

(3) Estimation.

(4) Prévision.

Sources : OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1988; Data Resources Incorporated; et ministère des Finances.

Tableau A.3.7

Comparaisons du déficit, de la dette et des paiements d'intérêt du Canada et des États-Unis, 1980-81 à 1990-91

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89[1]	1989-90[2]	1990-91[2]
Déficit						(pourcentage du PIB/PNB)					
Canada											
Besoins financiers	3.2	2.6	6.4	6.2	6.7	6.3	4.2	3.3	3.7	3.2	2.6
États-Unis											
Déficit total	2.8	2.6	4.1	6.3	5.0	5.4	5.3	3.4	3.3	3.1	1.7
Dette											
Canada											
Dette non échue détenue par des tiers	26.8	26.1	31.1	35.2	38.8	41.9	44.8	45.2	45.2	45.1	45.6
États-Unis											
Dette détenue par le grand public	26.6	26.3	29.3	34.0	35.3	37.9	41.5	42.6	42.9	42.9	41.7
Paiements d'intérêt											
Canada											
Frais nets de la dette publique	2.0	2.8	3.3	3.4	4.1	4.5	4.4	4.5	4.6	5.3	5.2
États-Unis											
Frais nets de la dette publique	2.0	2.3	2.7	2.7	3.0	3.3	3.2	3.1	3.2	3.2	3.1

Remarque : L'exercice du gouvernement, qui prend fin le 31 mars au Canada, est comparé à un exercice se terminant le 30 septembre de l'année précédente aux États-Unis.

[1] Estimation.
[2] Prévision.

Sources : Budget des États-Unis, pour l'exercice 1990; et ministère des Finances.

Annexe 4

Dynamique des déficits et de la dette

La stratégie financière du gouvernement consiste principalement à stabiliser puis à réduire la taille de la dette fédérale comparativement au PIB. La stabilisation du ratio dette/PIB dépend d'un certain nombre de facteurs. Parmi les plus importants figurent le solde budgétaire primaire, le taux de croissance de l'économie, le taux payé sur la dette ainsi que le niveau même de la dette.

L'interaction entre les déficits, la dette et les paiements d'intérêt sur la dette peut être analysée en examinant des facteurs fondamentaux déterminant l'évolution dans le temps du ratio dette/PIB. La variation du ratio dette/PIB peut se décomposer en deux éléments fondamentaux. Le premier est le solde budgétaire primaire, et le second, l'effet sur la dette de l'écart entre le taux de croissance et le taux d'intérêt sur la dette. Le solde budgétaire primaire est le solde budgétaire, moins les paiements nets d'intérêt. Les déficits primaires ont pour effet d'accroître la dette, et les excédents primaires, de la diminuer. L'effet de l'écart entre le taux de croissance et le taux d'intérêt sur la dette résume la relation existant entre la croissance de l'économie et l'intérêt payé sur la dette, puisque la croissance de l'économie a pour effet de faire baisser le ratio dette/PIB, alors que l'intérêt payé sur la dette accumulée entraîne une montée de ce ratio. Pour que le ratio dette/PIB puisse être stabilisé, il faut que la relation entre le solde primaire, le taux de croissance de l'économie et le taux de l'intérêt payé sur la dette publique obéisse à certaines conditions.

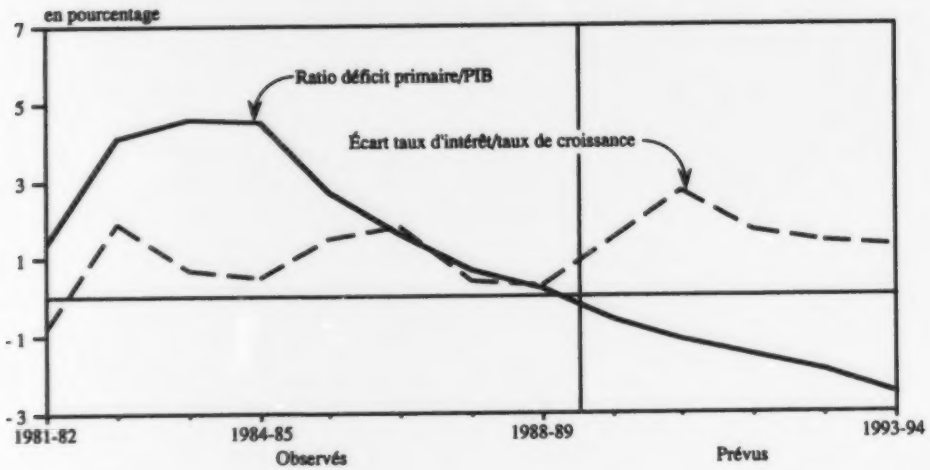
Lorsque le taux d'intérêt payé sur la dette est inférieur au taux de croissance de l'économie, le ratio dette/PIB se stabilise toujours, même en présence de déficits primaires. A l'inverse, lorsque le taux d'intérêt sur la dette est supérieur au taux de croissance de l'économie, tout déficit primaire conduit à des hausses incessantes du ratio dette/PIB; la croissance de l'économie ne suffit pas à compenser l'impact du gonflement des frais de la dette. Dans de telles circonstances, l'existence d'un déficit primaire entraîne une hausse du ratio dette/PIB. La stabilisation de ce dernier nécessite alors des mesures discrétionnaires, ces dernières devant avoir pour effet de créer un excédent primaire suffisamment important pour compenser l'effet sur la dette de l'écart entre le taux de croissance et les taux d'intérêt sur la dette. Plus particulièrement, la taille de l'excédent primaire nécessaire à la stabilisation du ratio dette/PIB est directement liée, d'une part, à l'écart entre le taux de croissance et le taux d'intérêt sur la dette et, d'autre part, au ratio dette/PIB même.

Graphique A.4.1

Facteurs déterminants influant sur la dette

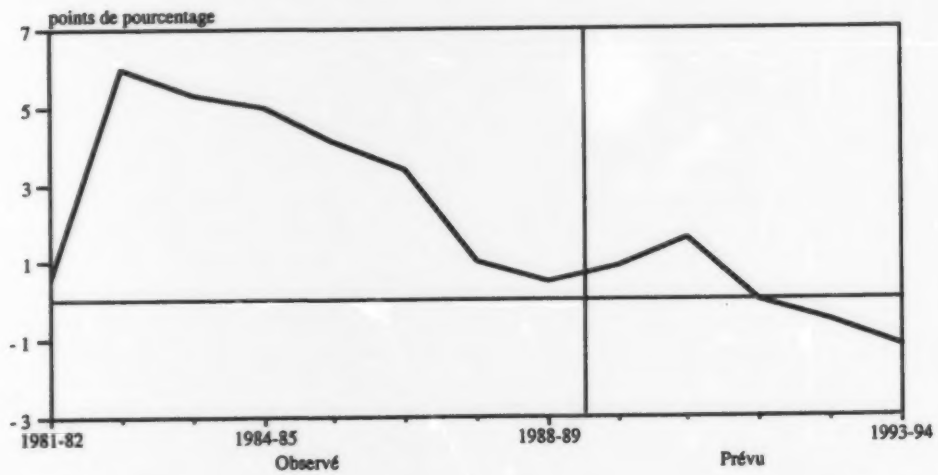
Graphique A.4.1.a

Déficit primaire et écart taux d'intérêt/taux de croissance



Graphique A.4.1.b

Variation du ratio dette/PIB

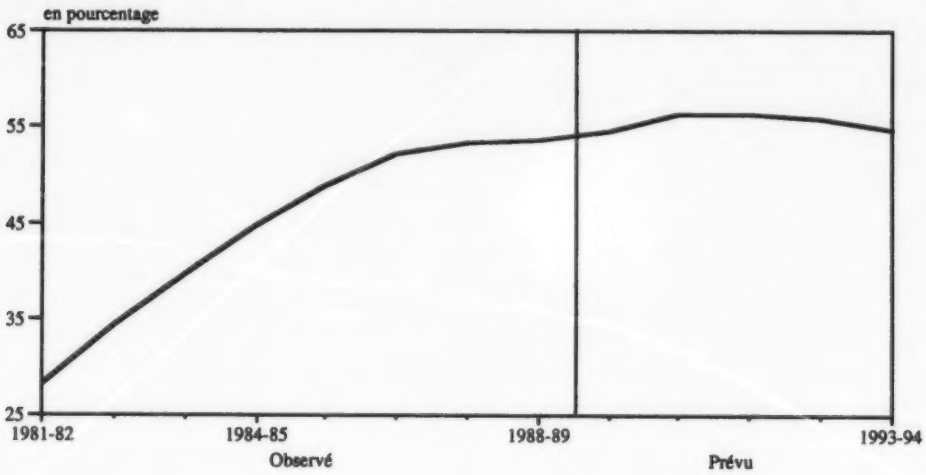


Graphique A.4.1 (suite)

Facteurs déterminants influant sur la dette

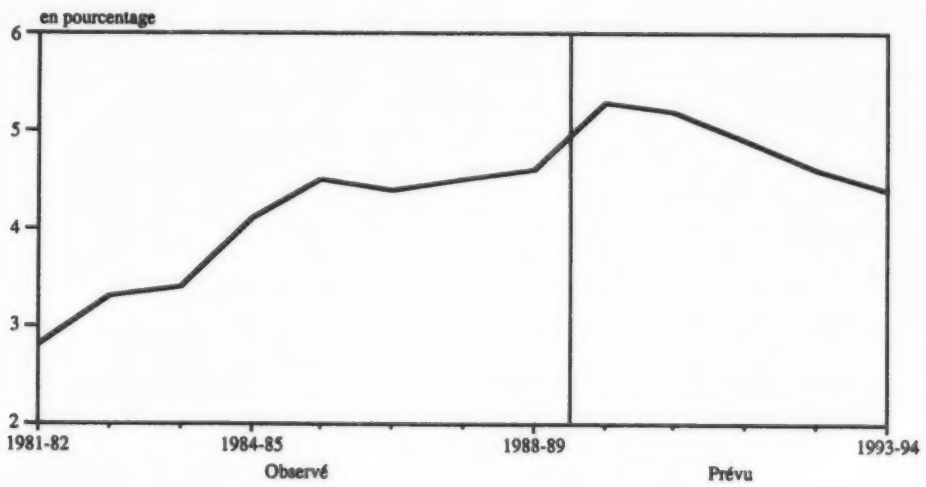
Graphique A.4.1.c

Ratio dette/PIB



Graphique A.4.1.d

Ratio paiements nets d'intérêt/PIB



Quelle est la situation réelle du Canada à cet égard? Comme l'indique le graphique A.4.1, le taux d'intérêt payé sur la dette fédérale excède le taux de croissance de l'économie depuis 1981. Cette situation devrait se maintenir au cours de la période de prévision. De plus, la période de 1981-82 à 1984-85 a été caractérisée par d'importants déficits primaires. L'effet combiné de ces facteurs a été d'accroître considérablement le ratio/dette PIB.

Entre 1984-85 et 1988-89, la croissance du ratio dette/PIB a considérablement ralenti, grâce à un redressement appréciable du solde budgétaire primaire. Mais les conditions qui auraient permis de stabiliser le ratio n'ont pas été atteintes. Comme il a été indiqué précédemment, la stabilisation du ratio dette/PIB lorsque le taux d'intérêt sur la dette est supérieur au taux de croissance du PIB nécessite des excédents primaires suffisants pour compenser l'effet de l'écart entre le taux de croissance et le taux d'intérêt sur la dette. Bien qu'il se soit amélioré entre 1984-85 et 1988-89, le solde budgétaire primaire est demeuré déficitaire.

En 1989-90 et 1990-91, l'écart entre le taux d'intérêt sur la dette et le taux de croissance devrait s'accroître. Ce phénomène à lui seul entraînerait une hausse importante du ratio dette/PIB. Toutefois, le solde budgétaire primaire s'améliore pour devenir excédentaire en 1989-90. Néanmoins, cet excédent primaire n'est pas suffisamment important pour stabiliser le ratio dette/PIB avant 1990-91. Le ratio dette/PIB se contracte ensuite à moyen terme, la progression soutenue de l'excédent primaire étant suffisante pour annuler l'effet négatif de l'écart entre le taux de croissance et le taux d'intérêt sur la dette.

Conséquence capitale de la stabilisation du ratio dette/PIB, le ratio des paiements nets d'intérêt au PIB diminue en 1990-91 et, par la suite, sa chute équivaut à environ un pour cent du PIB. La détente des taux d'intérêt qui devrait s'amorcer en 1990-91 contribue également de façon importante à l'obtention de ce résultat.

La stabilisation du ratio dette/PIB nécessite une amélioration substantielle du solde budgétaire primaire. D'un déficit de $20 milliards en 1984-85, le solde primaire se transforme en excédent d'environ $7 milliards en 1990-91. La stabilisation du ratio dette/PIB exige donc un redressement total de $27 milliards. Ce redressement représente une variation de 5.6 points du ratio du solde primaire au PIB: le solde était déficitaire de 4.5 pour cent en 1984-85 alors qu'un excédent de 1.1 pour cent devrait être enregistré en 1990-91. Ce redressement est attribuable à la fois aux mesures discrétionnaires et à la croissance de l'économie.

Annexe 5

Mesures autres que le solde budgétaire

Outre le solde budgétaire, il existe un certain nombre d'indicateurs qui renseignent utilement sur la situation financière. Deux de ces mesures sont le solde budgétaire structurel et le solde budgétaire structurel primaire. Le solde structurel est une mesure qui élimine, dans la mesure du possible, l'influence des facteurs économiques conjoncturels sur le solde budgétaire. Le solde structurel primaire est le solde structurel, à l'exclusion des paiements d'intérêt nets.

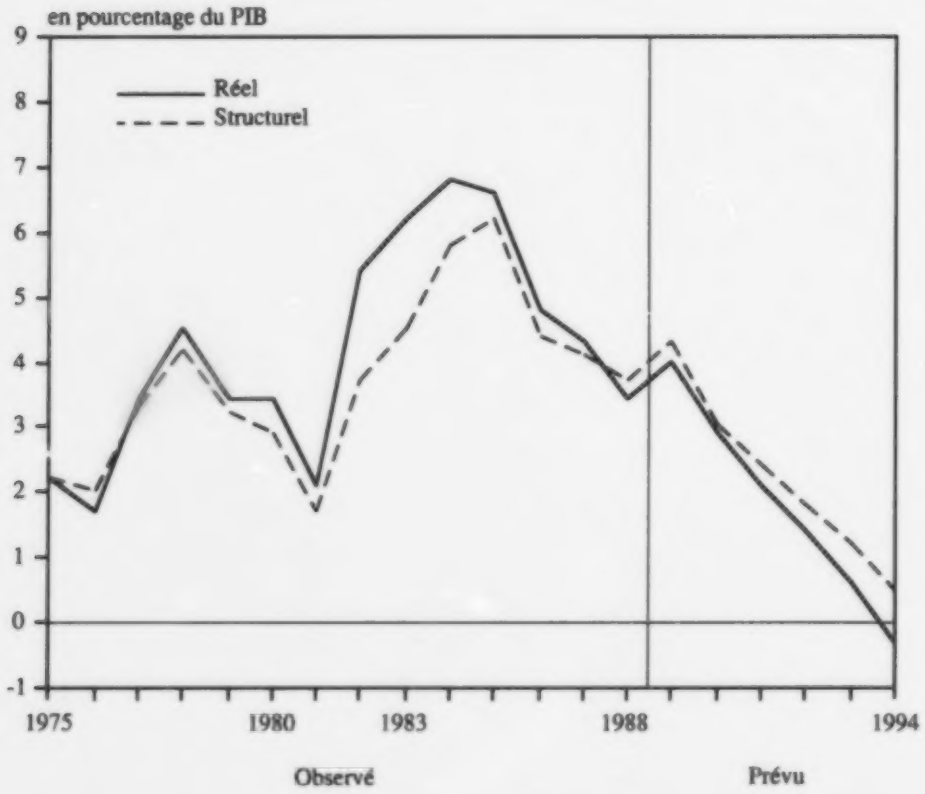
Le solde budgétaire structurel, ou solde budgétaire corrigé des influences conjoncturelles, représente ce que serait le solde budgétaire si l'économie évoluait à un rythme correspondant à un taux moyen d'utilisation des capacités. Puisqu'il fait abstraction des effets conjoncturels de l'activité économique sur le solde budgétaire, le solde budgétaire structurel peut servir à mesurer l'effet des mesures budgétaires discrétionnaires. Ce niveau moyen de l'activité économique ne correspond pas nécessairement à la production à pleine capacité; il est plutôt le niveau de production qui soutenable moyen sur l'ensemble du cycle économique. Comme le budget est calculé pour un niveau moyen d'activité économique, la composante conjoncturelle du déficit est nulle sur l'ensemble du cycle économique.

Le graphique A.5.1 montre l'évolution des soldes budgétaires observé et structurel de 1975 à 1994 selon les comptes nationaux, par année civile. Suite à la récession de 1981-1982, une proportion importante du déficit était de nature conjoncturelle. Au cours des six dernières années, une croissance économique supérieure à la moyenne a éliminé cette composante conjoncturelle. En conséquence, l'économie fonctionnant à un fort pourcentage de sa capacité, on estime que le déficit est entièrement structurel. Pour ce qui est de l'avenir, les déficits observé et structurel diminueront tous deux, une reprise de la croissance de l'économie étant prévue. Plus particulièrement, à compter de 1990, la contraction des déficits observé et structurel reflète dans une large mesure l'effet des mesures discrétionnaires.

Les variations du solde structurel servent souvent à mesurer l'incidence des mesures discrétionnaires sur la situation financière, bien qu'elles reflètent invariablement certains éléments non discrétionnaires. Ainsi, les variations des prix du pétrole et des céréales se répercutent sur le solde structurel, mais ne sont manifestement pas des éléments discrétionnaires. De même, les variations des taux d'intérêt entraînent des variations non discrétionnaires des paiements nets d'intérêt sur la dette publique. En conséquence, le solde structurel diminué des paiements nets d'intérêt constitue une meilleure mesure de la composante du budget sur laquelle le gouvernement exerce un pouvoir discrétionnaire, du moins à court terme.

Graphique A.5.1

Déficits réel et structurel du gouvernement fédéral
Selon les comptes nationaux



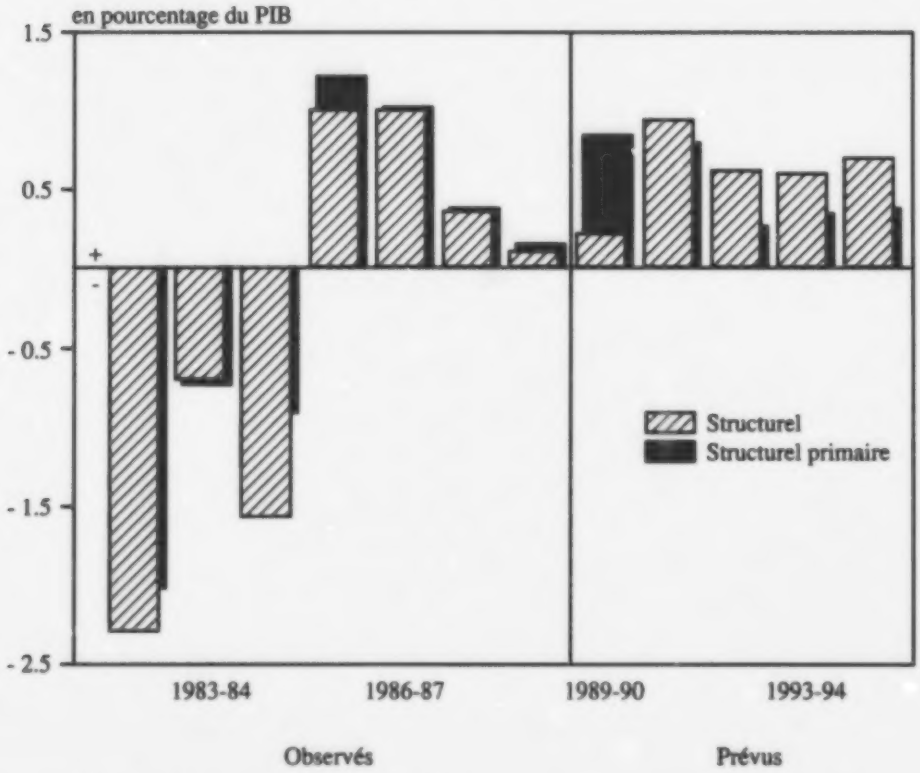
Le graphique A.5 2 illustre les variations d'une année à l'autre du solde structurel et du solde structurel primaire. Toute variation positive indique un resserrement de l'orientation de la politique financière comparativement à l'année précédente. Le graphique montre que la politique financière était extrêmement expansionniste au début des années 80. À compter de 1984-85, les contractions du solde structurel et du solde structurel primaire sont des indicateurs manifestes d'une politique restrictive.

Le graphique A.5.2 montre également que les variations du solde structurel primaire survenues pendant la dernière moitié des années 80 sont plus grandes que les variations du solde structurel, en raison d'une progression des paiements nets d'intérêt au cours de cette période. L'augmentation des frais du service de la dette a entravé les efforts déployés dans la réduction du déficit. Cependant, le ratio dette/PIB devrait se stabiliser en 1990-91, et diminuer à moyen terme. Ce phénomène, combiné à une détente des taux d'intérêt, devrait entraîner une diminution des paiements nets d'intérêt, ce qui amplifierait l'incidence des mesures discrétionnaires de réduction du déficit et, par conséquent, mènerait à une réduction du déficit structurel.

Graphique A.5.2

Soldes budgétaires structurel et structurel primaire du gouvernement fédéral

Selon les comptes nationaux
(variations d'une année à l'autre)



Remarque: Le solde budgétaire structurel est une estimation du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles. Le solde budgétaire structurel primaire est le solde structurel diminué des paiements nets d'intérêt. Toute variation positive indique un resserrement de la politique budgétaire et toute variation négative, une politique expansionniste.

Annexe 6

Sensibilité de la situation financière du gouvernement à diverses autres hypothèses économiques

La situation financière de l'État étant exposée à l'évolution de l'économie, toute projection financière renferme une certaine part d'incertitude. La présente annexe offre un examen de la sensibilité des projections financières en fonction de l'évolution simplifiée de deux variables économiques clés, le produit intérieur brut (PIB) réel et les taux d'intérêt.

L'incertitude des projections financières est attribuable à la difficulté inhérente de la prévision de l'évolution future de l'économie. Lorsque l'évolution réelle de l'économie diffère des projections, la situation financière de l'État en subit les effets correspondants. Dans l'établissement des prévisions, cette incertitude augmente avec l'horizon prévisionnel, c'est-à-dire avec le nombre d'années sur lesquelles elles portent. De plus, même si les projections économiques s'avèrent exactes, les fondements économiques servant à prévoir les recettes et les dépenses ne sont souvent que des approximations des fondements réels de l'économie, de sorte qu'il existe toujours une incertitude quant aux rapports entre les recettes et dépenses et les variables économiques dont elles dépendent.

Une façon d'évaluer les effets des variations économiques sur la situation budgétaire est de mener une analyse de sensibilité, par laquelle on estime, à partir de règles simplifiées, les incidences de la variation de variables économiques clés sur les principaux agrégats budgétaires. Une telle analyse est partielle: par exemple, l'effet d'une variation du niveau d'activité économique réelle, ou de son taux de croissance, est étudié à taux d'intérêt constants, et vice-versa. En conséquence, les estimations ne sont que des approximations puisqu'elles font abstraction du grand nombre possible de variations dépendantes de l'économie qui pourraient accompagner une variation des variables clés. Ainsi donc, bien qu'elles illustrent les effets de la variation des variables économiques clés sur la situation financière, ces estimations ne doivent pas être considérées comme produisant des prévisions de rechange de la situation financière. Il y a également lieu de souligner que les effets estimés sont sensibles aux hypothèses du scénario de référence, en particulier pour ce qui est de l'encours de la dette et des taux d'intérêt.

Le tableau A.6.1 présente une estimation des effets sur les recettes et les dépenses et le déficit budgétaire d'une augmentation soutenue d'un pour cent du taux de croissance de l'économie et d'une augmentation soutenue d'un pour cent du niveau de l'activité économique, en supposant que cette hausse de l'activité économique

est distribuée également entre toutes les composantes des recettes et des dépenses. Dans l'hypothèse où le taux de croissance réelle augmente de façon soutenue, le déficit budgétaire chute de plus de $1 milliard après un an et de plus de $6 milliards après quatre ans. Cette contraction du déficit résultant d'une hausse de la croissance réelle reflète d'une part l'augmentation des recettes attribuable à l'élargissement de l'assiette d'imposition et à la hausse des perceptions fiscales, et d'autre part à la compression des dépenses, notamment des frais de la dette publique en raison d'un effet bénéfique sur l'encours de la dette.[4] Les principaux agrégats budgétaires évoluent de façon symétrique pour une baisse d'un pour cent du taux de la croissance réelle. Dans l'hypothèse d'une augmentation d'un pour cent du niveau de la production réelle, par opposition au taux de croissance, le déficit se résorberait d'environ $1 milliard après un an et d'environ $1½ milliard après quatre ans. Les effets sont symétriques pour un fléchissement d'un pour cent du niveau de la production réelle.

Le tableau A.6.2 présente les incidences d'une réduction de 100 centièmes des taux d'intérêt. Il est supposé que tous les taux d'intérêt sont de 100 centièmes inférieurs, de sorte que l'écart entre les taux à court terme et les taux à long terme demeure inchangé. L'importance des effets estimés augmente avec le temps, à mesure que l'encours de la dette vient à échéance et qu'il est refinancé à des taux d'intérêt inférieurs. De plus, la réduction des paiements d'intérêt sur la dette a pour effet de réduire davantage les déficits, la dette et les frais de service de la dette. Le déficit budgétaire chute d'environ $1½ milliard après un an et de plus de $3 milliards après quatre ans. La réduction des besoins financiers est moindre que dans le cas du déficit budgétaire, puisque certains paiements d'intérêt qui sont inscrits en comptabilité d'exercice dans les dépenses budgétaires le sont en comptabilité de caisse dans le calcul des besoins financiers. Les effets sont, en gros, symétriques pour une augmentation de 100 centièmes des taux d'intérêt.

---

[4] Il est supposé aux fins de la présente analyse que le solde du compte d'assurance-chômage est maintenu à son niveau du scénario de référence.

Tableau A.6.1

Analyse de la sensibilité de la situation financière

	Variations estimées de la situation financière			
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4
	(en milliards de dollars)			
Hausse d'un point du taux de croissance				
Opérations budgétaires				
Augmentation des recettes	1.1	2.3	3.6	5.2
Réduction des dépenses	0.2	0.4	0.7	1.0
Réduction du déficit	1.3	2.8	4.3	6.2
Augmentation d'un pour cent de la production				
Opérations budgétaires				
Augmentation des recettes	0.9	1.1	1.2	1.3
Réduction des dépenses	0.2	0.2	0.2	0.3
Réduction du déficit	1.1	1.3	1.4	1.6

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.

Tableau A.6.2

Analyse de la sensibilité de la situation financière

	Variations estimées de la situation financière			
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4
	(en milliards de dollars)			
Baisse de 100 centièmes des taux d'intérêt				
Opérations budgétaires				
Réductions des recettes	0.1	0.1	0.2	0.2
Réductions des dépenses	1.7	2.6	3.1	3.5
Réductions du déficit	1.6	2.4	2.9	3.3
Opérations non budgétaires				
Réductions des sources de fonds	0.3	0.4	0.5	0.6
Réductions des besoins financiers	1.3	2.0	2.4	2.7

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.

Annexe 7

Rapport sur les opérations de gestion de la dette

La présente annexe livre des renseignements de base sur les opérations de gestion de la dette de l'État. Elle décrit et explique les divers aspects du programme de gestion de la dette, pour l'année qui vient de s'écouler et également dans une perspective historique à long terme. La première section porte sur les opérations de gestion de la dette et des emprunts de l'État, et la deuxième donne des renseignements de base sur les emprunts des sociétés d'État ainsi que sur les garanties de prêt de l'État et des sociétés d'État.

Gestion de la dette

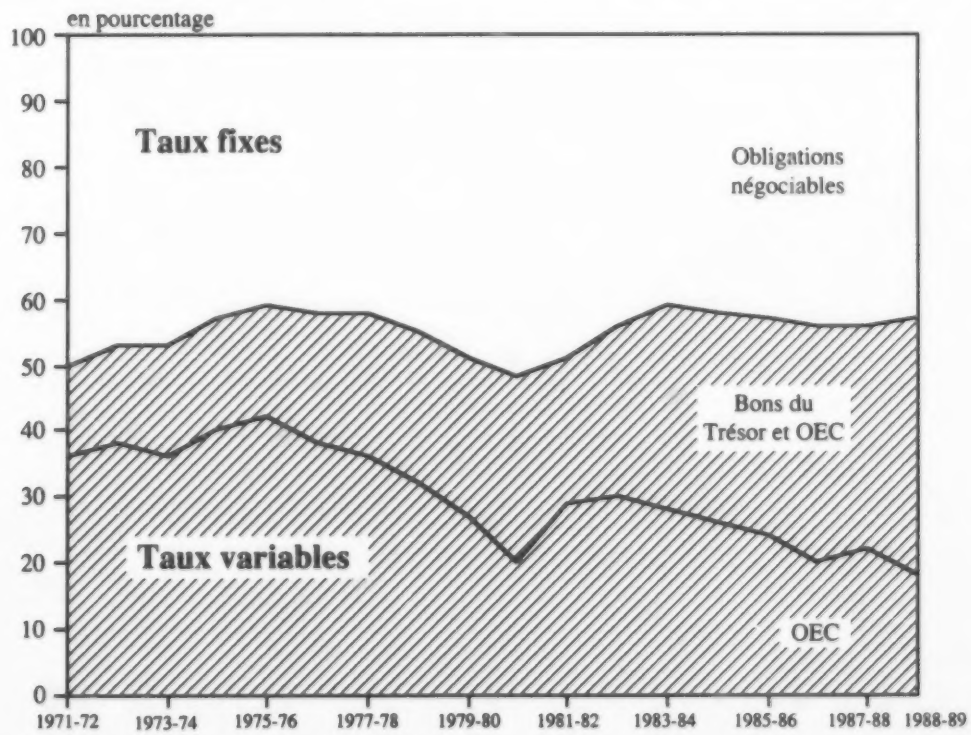
Les frais de la dette publique constituent aujourd'hui la plus importante dépense de l'État, comptant pour plus du quart des dépenses dans l'ensemble. L'objectif principal de la gestion de la dette est d'obtenir les fonds dont a besoin l'État au coût le moins élevé à long terme. Atteindre cet objectif est une tâche complexe en raison de la conjoncture en permanente évolution des marchés financiers. Il faut décider au mieux de ses connaissances de la nature des titres d'emprunt à émettre, de leurs échéances et du niveau de l'encaisse.

L'un des aspects les plus importants de la gestion de la dette est de déterminer de la façon la plus judicieuse la portion de la dette à financer à taux fixe et la portion à financer à taux variables. Le financement d'une portion appréciable de l'encours de la dette à taux variables peut permettre de réaliser à long terme des économies importantes au chapitre des frais d'intérêt. La raison principale est qu'il est généralement moins coûteux d'emprunter à court terme qu'à long terme. En périodes de taux d'intérêt élevés, les emprunts à court terme offrent la possibilité d'économies supplémentaires par refinancement de la dette après le repli des taux d'intérêt. En contrepartie, en périodes de hausse rapide des taux d'intérêt, le maintien d'une portion accrue de la dette financée à taux fixe permet d'économiser davantage sur de courtes périodes. Toute décision sur la composition de la dette doit être prise après évaluation de ces coûts et des facteurs de risque, et tenir compte du fait qu'une trop grande concentration de la dette sous une forme ou sous l'autre peut influer défavorablement sur les taux d'intérêt du marché, et ainsi réduire ou éliminer les économies possibles.

Au Canada, comme le montre le graphique A.7.1, plus de la moitié de la dette doit être refinancée tous les ans, à l'inclusion de tous les bons du Trésor, des Obligations d'épargne du Canada et des obligations négociables venant à échéance. En maintenant plus de la moitié de l'encours de sa dette sous forme d'instruments à taux variables à court terme, particulièrement sous forme de bons du Trésor, le Canada a pu profiter de taux d'intérêt à court terme généralement inférieurs aux taux d'intérêt à long terme. L'avantage de l'emprunt à court terme est particulièrement manifeste pour la période allant de 1981 à 1987, puisqu'il a permis de profiter de la tendance au repli des taux d'intérêt pendant la majeure partie de cette période. Cette période faisait suite à trois années de hausses vives de taux d'intérêt. Le graphique permet également de constater que si la portion à taux fixe de la dette, sous forme d'obligations négociables, a été généralement stable, la pondération entre bons du Trésor et Obligations d'épargne du Canada a changé. Dans une bonne mesure, cette variation a reflété la diminution de la proportion des nouveaux fonds obtenus par émissions d'Obligations d'épargne du Canada ainsi que la variation des ventes et des rachats de celles-ci d'une année à l'autre.

Graphique A.7.1

Dette du gouvernement du Canada, structure de l'encours de la dette intérieure (exercices financiers)



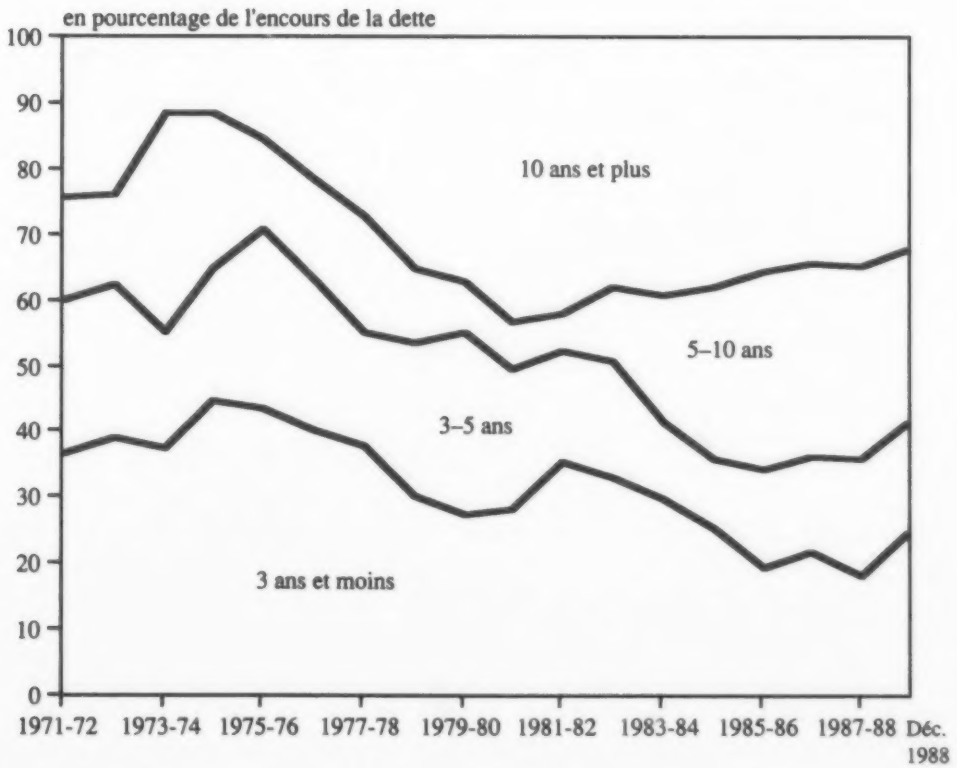
Sources: Revue de la Banque du Canada et ministère des Finances.

En 1988-89, exercice marqué par une hausse des taux d'intérêt à court terme, les économies cumulatives résultant de cette composition de la dette ont été réduites modérément, tout en continuant d'être importantes.

La politique du maintien d'une portion appréciable de l'encours de la dette sous forme d'effets à taux variables a aussi amené à modifier les échéances des obligations du gouvernement du Canada (Graphique A.7.2). Depuis 1981, la proportion des obligations à échéances allant jusqu'à 10 ans s'est accrue, tandis que celle des obligations à échéance plus longue s'est rétrécie. La réduction de la proportion des obligations à long terme reflète la volonté de restreindre l'émission d'effets à long terme afin de limiter l'emprunt de fonds qui sont normalement d'un coût supérieur.

Graphique A.7.2

Dette du gouvernement du Canada, échéances des obligations en dollars canadiens (exercices financiers)



Source: Ministère des Finances.

Opérations de gestion de la dette à court terme

Le tableau A.7.1 renseigne de façon détaillée sur les opérations de gestion de la dette effectuées au cours des exercices 1987-88 et 1988-89. Au cours de l'exercice 1988-89, on estime que l'encours de la dette intérieure non échue s'est gonflé de $27.7 milliards pour passer à $264.7 milliards, comparativement à une augmentation de $22.2 milliards au cours de l'exercice précédent. Cette hausse de $27.7 milliards de la dette est attribuable aux besoins financiers de $22.0 milliards (dont il est question dans la partie principale du Plan financier), à des opérations de change s'élevant à $5.4 milliards, résultant surtout du raffermissement du dollar canadien survenu en 1988-89, ainsi qu'à l'ajout de $0.3 milliard à l'encaisse de l'État.

Tableau A.7.1

Besoins financiers et programme de gestion de la dette

	1987-88		1988-89	
	Données observées	Pour cent	Estimations[1]	Pour cent
	(en milliards de dollars et en pour cent)			
(i) Besoins financiers				
– Opérations budgétaires et non budgétaires	18.2		22.0	
– Opérations de change[2]	7.1		5.4	
Variation de l'encaisse	–3.1		0.3	
Besoins financiers totaux	**22.2**		**27.7**	
(ii) Sources de financement				
– Obligations négociables	9.5	43	11.8	43
– OEC	8.6	39	–5.7	–21
– Bons du Trésor	4.1	18	21.6	78
Total	**22.2**	**100**	**27.7**	**100**
(iii) Swaps de taux d'intérêt	0.4		1.2	
(iv) Encaisse en fin d'exercice	1.5		1.8	
Pourcentage de la dette financée à taux variables (Bons du Trésor OEC, Swaps)	59		61	

(1) Estimations du ministère des Finances.

(2) Ces chiffres représentent le transfert des bénéfices du Compte du Fonds des changes ($0.8 milliard en 1987-88 et $1.7 milliard en 1988-89) ainsi que les opérations de change.

Pour se financer sur le marché intérieur canadien, l'État fait appel à trois effets : les obligations négociables, les Obligations d'épargne du Canada (OEC) et les bons du Trésor.

1. Obligations négociables

Le financement de l'augmentation de la dette survenue en 1988-89 s'est fait à raison de $11.8 milliards au moyen d'obligations négociables, comparativement à $9.5 milliards en 1987-88. Au cours de 1988-89, le gouvernement a continué d'émettre fréquemment des obligations, en les vendant de plus en plus par adjudication. Ces adjudications, qui ont été au nombre de 18 en 1988-89, représentent maintenant 60 pour cent environ de toutes les obligations négociables émises, alors que le chiffre n'était que de 50 pour cent environ en 1987-88. Outre des nouveaux emprunts de $11.8 milliards contractés sous forme d'obligations en 1988-89, $5.3 milliards d'obligations venant à échéance ont été refinancées sur le marché obligatoire.

2. Obligations d'épargne du Canada

La campagne d'automne 1988 des Obligations d'épargne du Canada, offrant un intérêt de 9½%, a produit des ventes de $15.0 milliards, troisième plus forte somme depuis l'instauration des OEC il y a 43 ans. Le record a été de $17.5 milliards, le lendemain de l'effondrement du marché boursier survenu en octobre 1987. Le produit net après rachats des OEC qui venaient à échéance en 1988 ou plus tard, a été de $6.5 milliards. La hausse des taux d'intérêt survenue à la fin de 1988 et au début de 1989 a amené certains investisseurs à se départir de leurs OEC et à placer les fonds dans d'autres mécanismes d'épargne. Afin qu'elles soient concurrentielles, le taux des OEC a été porté à 10½% pour quatre mois à compter du 1er mars 1989. Par suite des rachats, on estime que l'encours des OEC a chuté de $5.7 milliards au cours de 1988-89, pour passer à $46.9 milliards.

3. Bons du Trésor, bons de gestion de trésorerie et swaps de taux d'intérêt

L'émission de bons du Trésor a rapporté $21.6 milliards en 1988-89, dont $5.7 milliards pour couvrir la baisse de l'encours des OEC. L'émission de bons du Trésor permet également de refinancer dans une grande mesure les bons venant à échéance. Le produit moyen des adjudications hebdomadaires de bons du Trésor, tenues dans le but de couvrir les refinancements et d'obtenir de nouveaux fonds nets, est passé à $4.3 milliards en 1988-89, comparativement à $3.8 milliards au cours de l'exercice précédent, et a atteint les $5.0 milliards à quelques reprises.

L'emploi de bons de gestion de trésorerie, c'est-à-dire de bons du Trésor à court terme à échéances allant de 7 à 45 jours, s'est aussi considérablement intensifié en 1988-89. Le recours à ces bons permet de gérer plus efficacement l'encaisse, puisqu'ils peuvent être émis à tout moment et que, grâce à eux, l'État n'a pas à emprunter à long terme afin de faire face à des variations à court terme de son

encaisse. Ces bons sont normalement l'effet qui coûte le moins cher en intérêt à l'État, puisqu'ils se situent à l'échéance la plus courte sur la courbe des rendements.

Le gouvernement a réalisé divers swaps de taux d'intérêt en 1988-89, au montant de $1.2 milliard. Les swaps de taux d'intérêt sont un substitut rentable des bons du Trésor: par l'émission d'obligations, puis par leur transformation par swaps en effets à taux variables, par accord avec une partie qui accepte de verser une somme couvrant les paiements d'intérêt sur les obligations de l'État, en échange de paiements à taux variables versés par l'État, le gouvernement réussit à financer une partie de sa dette à des taux inférieurs à ceux des bons du Trésor. Les économies futures qui résulteront des swaps de taux d'intérêt réalisés à ce jour, incluant les swaps au montant de $0.4 milliard effectués en 1987-88, sont estimées à environ $11.1 milliards par année.

La portion à taux variables du programme de financement de la dette de 1988-89, constituée de bons du Trésor, d'OEC et de swaps, s'est élevée à 61 pour cent comparativement à 59 pour cent en 1987-88. Le financement à taux variables de 61 pour cent des nouveaux emprunts nets contractés en 1988-89 a eu pour effet de porter la portion à taux variables de l'encours de la dette intérieure à 56.2 pour cent à la fin de l'exercice, alors qu'elle était de 55.9 pour cent au début de l'année.

Dette détenue par des non-résidents et dette en devises

Le graphique A.7.3 donne un aperçu de la ventilation de la dette du gouvernement du Canada en dollars canadiens et en devises, entre résidents et non-résidents.

La dette non échue en devises, constituée notamment d'obligations négociables, d'emprunts et de bons du Trésor à court terme, est surtout libellée en dollars américains et constituée, dans une moindre mesure, d'obligations libellées en yen (Tableau A.7.2). La dette en devises, qui constituait une fraction infime de la dette totale en 1976-77, a atteint un sommet d'environ 11 pour cent en 1978-79 et s'est depuis repliée à environ 3 pour cent. À ce jour, le gouvernement n'a contracté des dettes en devises que pour regarnir ses réserves officielles internationales ou encore pour refinancer des effets venant à échéance. Le raffermissement du dollar canadien au cours de l'année dernière et le relèvement subséquent des réserves officielles ont permis le remboursement au cours de 1988-89 d'une partie de la dette en devises équivalant à quelque É.-U. $1,900 millions, dont É.-U. $258 millions d'obligations du Canada émises antérieurement aux États-Unis et rachetées par le gouvernement sur le marché libre, puis remboursées par la suite. Le gouvernement a de même remboursé par anticipation en juillet 1988 un emprunt libellé en yen s'élevant à 120 milliards de yen et une émission de É.-U $500 millions est venue à échéance en octobre 1988. Deux autres petites émissions libellées en devises ont également été rachetées.

Tandis que diminuait la proportion de la dette libellée en devises, la proportion de la dette intérieure détenue à l'étranger s'est accrue récemment. Ce dernier phénomène est le résultat de l'intérêt accru porté par les investisseurs étrangers

aux valeurs libellées en dollars canadiens, en raison des taux d'intérêt attrayants offerts ainsi que de leur confiance en l'économie canadienne et dans le dollar canadien. Cet intérêt a été particulièrement manifeste chez les investisseurs japonais et européens. Environ 19 pour cent, soit approximativement $50 milliards, de l'encours de la dette sont détenus par des non-résidents.

Tableau A.7.2

Composition de la dette extérieure[1]

Devise et montant	Équivalent en dollars É.-U.	Pourcentage	Portion à taux variables
	(en milliards)		(en milliards)
$5.4 milliards (É.-U.)	5.4[2]	77	3.2[3]
140 milliards (yen)	1.1	16	–
700 millions (francs suisses)	0.4	6	–
200 millions (DM)	0.1	1	–
	7.0	100	3.2

(1) Au 31 mars 1989; conversions effectuées aux taux de change de cette date.
(2) Incluant É.-U. $199 millions de la dette de Canadair prise en charge en 1985-1986.
(3) Incluant É-U. $948 millions de bons du Trésor du Canada et É.U. $1,091 millions pour le principal nominal d'accords de swap pour 80 milliards de yen échus en février 1991, pour 80 milliards de yen échus en juin 1992 et pour 20 milliards de yen échus en 1993.

Emprunts des sociétés d'État et garanties de prêt par le gouvernement du Canada et des sociétés d'État

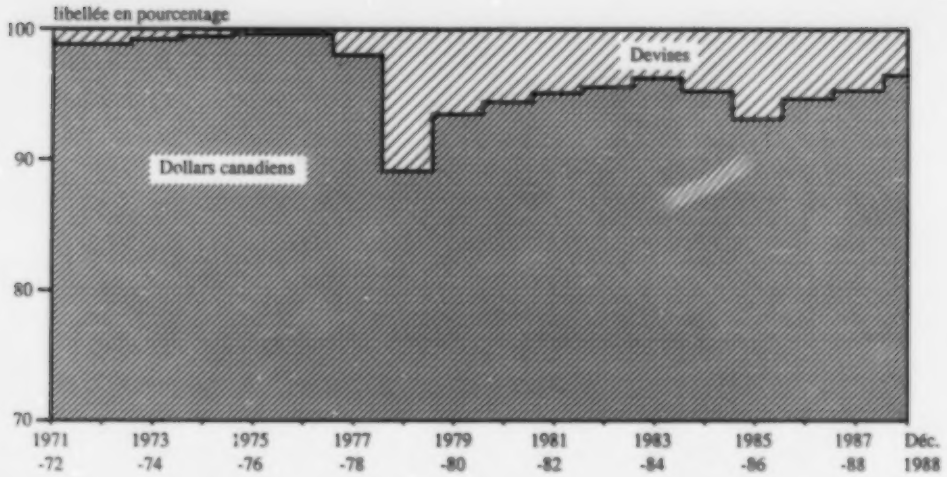
Afin d'offrir une vue plus générale de l'incidence de l'intervention de l'État sur les marchés financiers, les sections qui suivent donnent des renseignements sur l'encours de la dette des sociétés d'État ainsi que sur les garanties de prêt offertes par le gouvernement du Canada et les sociétés d'État.

a) Emprunts des sociétés d'État

Le tableau A.7.3 montre l'encours récent de la dette non échue des sociétés d'État. Les estimations sont conformes aux pouvoirs législatifs approuvés par le Parlement ainsi qu'aux plans d'entreprise et aux plans d'emprunt approuvés par le gouvernement.

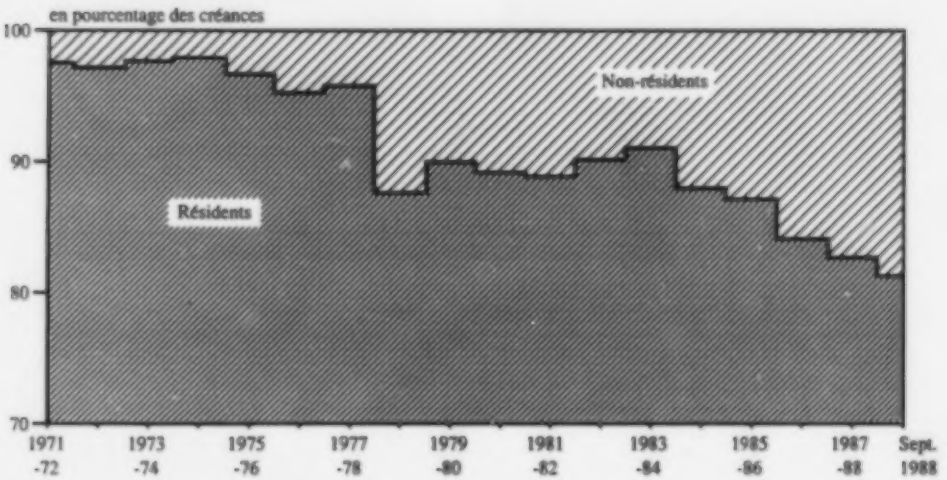
Graphique A.7.3.a

Dette du gouvernement du Canada en dollars canadiens et en devises (exercices financiers)



Graphique A.7.3.b

Dette du gouvernement du Canada détenue par des résidents et des non-résidents (exercices financiers)



Source: Revue de la Banque du Canada.

Tableau A.7.3

Dette commerciale non échue des sociétés d'État[1]

	1981-82	1987-88	1988-89
	(en milliards de dollars)		
Intermédiaires financiers			
Société pour l'expansion des exportations	3.2	5.3	5.5
Banque fédérale de développement	0.9	1.9	2.0
Société du crédit agricole	–	1.3	1.3
Transports			
Canadien national[2]	1.7	2.0	2.0
Énergie			
Eldor	0.3	0.7	0.5
Pétro-Canada[3]	2.4	2.1	2.0
Autres	1.2[4]	–	–
Ensemble de la dette	9.7	13.3	13.3

(1) Les données de 1988-89 sont provisoires.
(2) Les emprunts de cette société non mandataire ne lient pas directement l'État.
(3) Incluant les actions privilégiées à terme non échues au 31 mars, comme suit: 1981-82, $1,464 millions; 1987-88, $731 millions; 1988-89, aucune non échue.
(4) Incluant la dette de Canadair et de de Havilland. Ces sociétés ont été par la suite vendues et leur dette n'apparaît pas dans les données de 1987-88 et 1988-89.

L'encours de la dette non échue des sociétés d'État s'est gonflé, passant de $9.7 milliards à la fin de 1981-82 à $13.3 milliards à la fin de 1988-89. Il devrait croître légèrement pour atteindre $13.7 milliards à la fin de 1990-91 (tableau A.7.5).

Les sociétés d'État qui empruntent le plus sont les intermédiaires financiers, soit la Société pour l'expansion des exportations (SEE), la Banque fédérale de développement (BFD) et la Société du crédit agricole (SCA)[5]. Ces intermédiaires financiers prêtent directement à leur clientèle. Ensemble, ils ont contracté environ 66 pour cent de la dette commerciale des sociétés d'État à la fin de mars 1989.

(5) Certaines sociétés d'État, telles la Société canadienne d'hypothèques et de logement et, actuellement, la Société du crédit agricole empruntent directement de l'État et non sur le marché financier. Les prêts consentis aux sociétés d'État à même le Trésor, totalisant $15.3 milliards au 31 mars 1988, apparaissent dans les états financiers généraux de l'État.

La dette du Canadien national s'élevait à 15 pour cent de la dette commerciale non échue des sociétés d'État au 31 mars 1989. Les emprunts de cette société d'État non mandataire ne lient pas directement l'État.

Dans le secteur de l'énergie, Pétro-Canada et Eldor, anciennement Eldorado nucléaire Limitée, ont une dette qui représentait 19 pour cent environ de la dette commerciale totale des sociétés d'État au 31 mars 1989.

La Société du crédit agricole n'emprunte pas sur les marchés financiers privés, jusqu'au parachèvement de sa restructuration financière. Les emprunts des autres sociétés d'État sont négligeables.

b) Garanties de prêt offertes par le gouvernement du Canada et par les sociétés d'État

Le gouvernement garantit des prêts dans le cadre de divers programmes sociaux, agricoles et industriels. Les récentes tendances de cette intervention de l'État sont montrées au tableau A.7.4[6].

Dans son budget de 1986, le gouvernement adoptait une nouvelle politique à l'égard des garanties de prêt. L'une des grandes orientations de cette nouvelle politique est que le prêteur devait partager également les risques. Manifestement, la politique avait pour but d'atténuer les risques que le gouvernement courait en offrant de telles garanties de prêts, afin de mieux équilibrer les risques entre les divers intervenants et afin d'assujettir les emprunts contractés à des conditions commerciales courantes. Des progrès considérables ont été obtenus dans cette optique.

Au total, comme l'indique le tableau A.7.4, la dette éventuelle de l'État au titre des principales garanties de prêts s'élevait à $8.9 milliards à la fin de 1988-89. Les garanties de prêt accordées pour soutenir les ventes de blé à des pays étrangers et le Régime canadien de prêts aux étudiants en sont les deux plus importantes composantes. Les prêts consentis par la Commission canadienne du blé représentent 45 pour cent environ des garanties de prêt de l'État à la fin de 1988-89, et les prêts consentis dans le cadre du Régime canadien de prêts aux étudiants, 31 pour cent approximativement.

D'autres importants programmes de garanties de prêts se rattachent à la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* ($1.5 milliard), au financement d'achats d'aéronefs de la société de Havilland ($435 millions), au terminal Ridley ($200 millions), à l'usine de valorisation de Newgrade ($275 millions), à la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles* ($145 millions), et à la *Loi sur le paiement anticipé des récoltes* ($110 millions).

---

[6] Le tableau indique l'ensemble du financement garanti et la dette éventuelle au titre des garanties de prêt non échues qui, dans certains cas, sont inférieures au montant des prêts garantis.

Tableau A.7.4

Principales garanties de prêt
Gouvernement du Canada et sociétés d'État, 1987-88 et 1988-89

	1987-88		1988-89[1]	
	Emprunts garantis[2]	Dette éventuelle[3]	Emprunts garantis	Dette éventuelle
	(millions de dollars)			
Gouvernement du Canada				
Prêts à la Commission canadienne du blé	3,737	3,737	4,000	4,000
Loi sur les prêts aux petites entreprises	1,548	538	1,525	528
Loi sur les prêts aux étudiants	2,435	2,435	2,800	2,800
Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles	137	137	145	145
Loi sur le paiement anticipé des récoltes	105	105	110	110
Prêts pour habitations sur des réserves	351	351	415	415
Financement de l'usine de valorisation de Newgrade	170	170	275	275
Financement du terminal de Ridley	200	200	200	200
Financement pour l'achat d'aéronefs de la société de Havilland	369	342	435	415
Programme Entreprise Atlantique	4	3	11	10
Ensemble des garanties de prêt par le Gouvernement du Canada	9,056	8,018	9,916	8,898
Sociétés d'État				
Société canadienne d'hypothèques et de logement	41,700	41,700	45,700	45,700
Société pour l'expansion des exportations	27	27	23	23
Pétro-Canada	75	75	75	75
Autres	38	38	52	52
Ensemble des garanties de prêt des sociétés d'État	41,840	41,840	45,850	45,850
Ensemble des garanties de prêt	**50,896**	**49,858**	**55,766**	**54,748**

[1] Données provisoires.

[2] La somme totale des garanties de prêt est indiquée, car elle donne une idée de leur incidence sur les marchés de capitaux.

[3] La dette éventuelle à l'égard des garanties de prêt est, dans certains cas, inférieure au montant des prêts garantis. Cela s'explique du fait que parfois la formule de garantie limite la responsabilité de l'État, comme c'est le cas pour la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* et pour le financement de l'achat d'aéronefs de la société de Havilland.

Les sociétés d'État interviennent également considérablement sur le marché du crédit en offrant des prêts garantis ou assurés. Le montant de ces prêts garantis était de $45.9 milliards à la fin de 1988-89; il s'agissait presque exclusivement de prêts hypothécaires assurés de la SCHL ($45.7 milliards).

Il y a lieu de souligner que les garanties de prêt des sociétés d'État et de l'État dont il a été question ci-dessus ne représentent pas la totalité de la dette éventuelle de l'État. Il existe en effet d'autres éléments qui ne découlent pas de garanties de prêt, tels l'assurance-dépôts qu'offre la Société d'assurance-dépôts du Canada.

Ensemble de la dette et des garanties du gouvernement du Canada

Le tableau A.7.5 donne un aperçu de l'évolution récente de l'encours global de la dette et des garanties du gouvernement du Canada et des sociétés d'État.

Tableau A.7.5

Dette non échue et garanties de prêt
Gouvernement du Canada et sociétés d'État

	Dette non échue			Garanties de prêt[1]			Ensemble de la dette non échue et des garanties de prêt
	Gouvernement du Canada	Sociétés d'État	Total	Gouvernement du Canada	Sociétés d'État	Total	
	(milliards de dollars)						
1987-88	248.3	13.3	261.6	8.0	41.8	49.8	311.4
1988-89[2]	273.0	13.3	286.3	8.9	45.9	54.8	341.1
1989-90[3]	293.5	13.6	307.1	9.8	50.5	60.3	367.4
1990-91[3]	311.1	13.7	324.8	10.2	55.1	65.3	390.1

Remarques: Il est présumé pour la période de prévision que les variations de la dette non échue du gouvernement du Canada peuvent être assimilées approximativement aux besoins financiers, à l'exclusion des opérations de change.

Est incluse dans la dette non échue du gouvernement du Canada la dette de la Société financière Canadair qui a été assumée par le gouvernement en 1985-86.

(1) Dette éventuelle.
(2) Données provisoires.
(3) Prévisions.

Tableaux de référence financiers

Tableaux de référence financiers

I et II	Comptes publics	– Opérations financières	130
III, IV et V	Comptes publics	– Recettes budgétaires	132
VI, VII et VIII	Comptes publics	– Dépenses budgétaires	135
IX	Comptes publics	– Service de la dette publique	138
X	Comptes publics	– Importance relative du service de la dette publique	139
XI	Comptes publics	– Dette publique	140
XII	Comptes publics	– Ensemble des emprunts	141
XIII	Comptes publics	– Dette publique brute	142
XIV et XV	Comptes nationaux	– Recettes et dépenses	143
XVI	Comptes nationaux	– Actif et passif: gouvernement fédéral	145
XVII	Comptes nationaux	– Actif et passif: administrations provinciales locales-hospitalières	146
XVIII	Comptes nationaux	– Actif et passif: Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec	147

Tableau I

Opérations financières

	Recettes budgétaires	Dépenses budgétaires	Excédent ou déficit(–) budgétaire	Opérations non budgétaires	Besoins financiers (opérations de change exclues)
			(millions de dollars)		
1926-27	372	–330	42	–38	4
1931-32	303	–417	–114	–104	–218
1936-37	420	–498	–78	10	–68
1941-42	1,487	–1,839	–352	–269	–621
1946-47	3,034	–2,604	430	–896	–466
1951-52	4,101	–3,745	356	64	420
1956-57	5,582	–5,257	325	130	455
1957-58	5,456	–5,652	–196	–150	–346
1958-59	5,159	–6,036	–877	–601	–1,478
1959-60	5,896	–6,496	–600	116	–484
1960-61	6,322	–6,851	–529	205	–324
1961-62	6,468	–7,416	–948	95	–853
1962-63	6,662	–7,495	–833	–106	–939
1963-64	7,099	–8,268	–1,169	910	–259
1964-65	8,220	–8,535	–315	399	84
1965-66	8,955	–8,652	303	–205	98
1966-67	9,752	–9,939	–187	–473	–660
1967-68	10,637	–11,348	–711	–667	–1,378
1968-69	11,939	–12,339	–400	–411	–811
1969-70	14,291	–13,959	332	–98	234
1970-71	14,874	–15,654	–780	–248	–1,028
1971-72	16,511	–18,053	–1,542	176	–1,366
1972-73	19,097	–20,772	–1,675	367	–1,308
1973-74	22,322	–24,321	–1,999	482	–1,517
1974-75	29,143	–31,152	–2,009	–130	–2,139
1975-76	31,549	–37,286	–5,737	963	–4,774
1976-77	34,300	–40,597	–6,297	749	–5,548
1977-78	34,518	–44,944	–10,426	1,977	–8,449
1978-79	36,866	–49,483	–12,617	1,405	–11,212
1979-80	41,921	–53,422	–11,501	1,369	–10,132
1980-81	48,775	–62,297	–13,522	3,628	–9,894
1981-82	60,001	–74,873	–14,872	5,626	–9,246
1982-83	60,705	–88,521	–27,816	4,014	–23,802
1983-84	64,216	–96,615	–32,399	7,198	–25,201
1984-85	70,898	–109,222	–38,324	8,516	–29,808
1985-86	76,833	–111,237	–34,404	4,134	–30,270
1986-87	85,784	–116,389	–30,605	9,038	–21,567
1987-88	97,452	–125,535	–28,083	9,930	–18,153

Source : Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau II

Opérations financières

	Recettes budgétaires	Dépenses budgétaires	Excédent ou déficit(–) budgétaire	Opérations non budgétaires	Besoins financiers (opérations de change exclues)
			(en pourcentage du PIB)*		
1926-27	7.2	–6.4	0.8	–0.7	0.1
1931-32	6.5	–8.9	–2.4	–2.2	–4.6
1936-37	9.1	–10.7	–1.7	0.2	–1.5
1941-42	18.0	–22.2	–4.3	–3.2	–7.5
1946-47	25.5	–21.9	3.6	–7.5	–3.9
1951-52	19.0	–17.3	1.6	0.3	1.9
1956-57	17.4	–16.4	1.0	0.4	1.4
1957-58	16.3	–16.9	–0.6	–0.4	–1.0
1958-59	14.8	–17.4	–2.5	–1.7	–4.2
1959-60	16.4	–18.1	–1.7	0.3	–1.4
1960-61	16.5	–17.9	–1.4	0.5	–0.8
1961-62	15.8	–18.1	–2.3	0.2	–2.1
1962-63	15.0	–16.9	–1.9	–0.2	–2.1
1963-64	14.9	–17.3	–2.5	1.9	–0.5
1964-65	15.7	–16.4	–0.6	0.8	0.2
1965-66	15.6	–15.0	0.5	–0.4	0.2
1966-67	15.1	–15.4	–0.3	–0.7	–1.0
1967-68	15.4	–16.4	–1.0	–1.0	–2.0
1968-69	15.8	–16.4	–0.5	–0.5	–1.1
1969-70	17.2	–16.8	0.4	–0.1	0.3
1970-71	16.7	–17.6	–0.9	–0.3	–1.2
1971-72	17.0	–18.6	–1.6	0.2	–1.4
1972-73	17.6	–19.1	–1.5	0.3	–1.2
1973-74	17.5	–19.1	–1.6	0.4	–1.2
1974-75	19.2	–20.5	–1.3	–0.1	–1.4
1975-76	18.4	–21.7	–3.3	0.6	–2.8
1976-77	17.3	–20.5	–3.2	0.4	–2.8
1977-78	15.8	–20.6	–4.8	0.9	–3.9
1978-79	15.3	–20.5	–5.2	0.6	–4.6
1979-80	15.2	–19.3	–4.2	0.5	–3.7
1980-81	15.7	–20.1	–4.4	1.2	–3.2
1981-82	16.9	–21.0	–4.2	1.6	–2.6
1982-83	16.2	–23.6	–7.4	1.1	–6.4
1983-84	15.8	–23.8	–8.0	1.8	–6.2
1984-85	15.9	–24.6	–8.6	1.9	–6.7
1985-86	16.0	–23.2	–7.2	0.9	–6.3
1986-87	16.9	–23.0	–6.0	1.8	–4.3
1987-88	17.?	–22.8	–5.1	1.8	–3.3

* De 1926-27 à 1960-61 inclusivement, les données sont exprimées en pourcentage du PNB.

Source : Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau III

Recettes budgétaires

	Impôt des particuliers	Impôt des sociétés	Taxes de vente et d'accise	Cotisations d'assurance-chômage	Autres recettes fiscales	Recettes non fiscales	Ensemble des recettes budgétaires
				(millions de dollars)			
1961-62	2,052	1,302	2,204	278	197	435	6,468
1962-63	2,018	1,298	2,395	285	216	450	6,662
1963-64	2,168	1,375	2,525	296	216	519	7,099
1964-65	2,535	1,669	2,890	310	233	583	8,220
1965-66	2,637	1,759	3,344	327	278	610	8,955
1966-67	3,050	1,743	3,628	343	305	683	9,752
1967-68	3,650	1,821	3,718	346	323	779	10,637
1968-69	4,334	2,213	3,747	432	318	895	11,939
1969-70	5,588	2,839	4,009	490	349	1,016	14,291
1970-71	6,395	2,426	4,060	493	378	1,122	14,874
1971-72	7,227	2,396	4,637	569	420	1,262	16,511
1972-73	8,378	2,920	5,272	745	353	1,429	19,097
1973-74	9,226	3,710	6,068	1,001	625	1,692	22,322
1974-75	11,710	4,836	6,837	1,585	2,103	2,072	29,143
1975-76	12,709	5,748	6,655	2,039	1,981	2,417	31,549
1976-77	14,634	5,363	7,376	2,470	1,782	2,675	34,300
1977-78	13,988	5,280	8,093	2,537	1,599	3,021	34,518
1978-79	14,656	5,654	8,853	2,783	1,489	3,431	36,866
1979-80	16,808	6,951	9,044	2,778	2,054	4,286	41,921
1980-81	19,837	8,106	10,152	3,303	2,475	4,902	48,775
1981-82	24,046	8,118	11,322	4,753	5,659	6,103	60,001
1982-83	26,330	7,139	10,629	4,900	6,277	5,430	60,705
1983-84	26,967	7,286	12,047	7,259	5,202	5,455	64,216
1984-85	29,254	9,379	13,698	7,553	5,607	5,407	70,898
1985-86	33,008	9,210	16,143	8,719	4,527	5,226	76,833
1986-87	37,878	9,885	19,084	9,558	3,464	5,915	85,784
1987-88	45,125	10,878	20,338	10,425	3,972	6,714	97,452

Source : Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau IV

Recettes budgétaires

	Impôt des particuliers	Impôt des sociétés	Taxes de vente et d'accise	Cotisations d'assurance-chômage	Autres recettes fiscales	Recettes non fiscales	Ensemble des recettes budgétaires
				(en pourcentage du PIB)			
1961-62	5.0	3.2	5.4	0.7	0.5	1.1	15.8
1962-63	4.5	2.9	5.4	0.6	0.5	1.0	15.0
1963-64	4.5	2.9	5.3	0.6	0.5	1.1	14.9
1964-65	4.9	3.2	5.5	0.6	0.4	1.1	15.7
1965-66	4.6	3.1	5.8	0.6	0.5	1.1	15.6
1966-67	4.7	2.7	5.6	0.5	0.5	1.1	15.1
1967-68	5.3	2.6	5.4	0.5	0.5	1.1	15.4
1968-69	5.7	2.9	5.0	0.6	0.4	1.2	15.8
1969-70	6.7	3.4	4.8	0.6	0.4	1.2	17.2
1970-71	7.2	2.7	4.6	0.6	0.4	1.3	16.7
1971-72	7.4	2.5	4.8	0.6	0.4	1.3	17.0
1972-73	7.7	2.7	4.9	0.7	0.3	1.3	17.6
1973-74	7.2	2.9	4.8	0.8	0.5	1.3	17.5
1974-75	7.7	3.2	4.5	1.0	1.4	1.4	19.2
1975-76	7.4	3.4	3.9	1.2	1.2	1.4	18.4
1976-77	7.4	2.7	3.7	1.2	0.9	1.4	17.3
1977-78	6.4	2.4	3.7	1.2	0.7	1.4	15.8
1978-79	6.1	2.3	3.7	1.2	0.6	1.4	15.3
1979-80	6.1	2.5	3.3	1.0	0.7	1.6	15.2
1980-81	6.4	2.6	3.3	1.1	0.8	1.6	15.7
1981-82	6.8	2.3	3.2	1.3	1.6	1.7	16.9
1982-83	7.0	1.9	2.8	1.3	1.7	1.5	16.2
1983-84	6.6	1.8	3.0	1.8	1.3	1.3	15.8
1984-85	6.6	2.1	3.1	1.7	1.3	1.2	15.9
1985-86	6.9	1.9	3.4	1.8	0.9	1.1	16.0
1986-87	7.5	2.0	3.8	1.9	0.7	1.2	16.9
1987-88	8.2	2.0	3.7	1.9	0.7	1.2	17.7

Source : Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau V

Recettes budgétaires

	Impôt des particuliers	Impôt des sociétés	Taxes de vente et d'accise	Cotisations d'assurance-chômage	Autres recettes fiscales	Recettes non fiscales	Recettes budgétaires totales
			(en pourcentage du total)				
1961-62	31.7	20.1	34.1	4.3	3.0	6.7	100.0
1962-63	30.3	19.5	36.0	4.3	3.2	6.8	100.0
1963-64	30.5	19.4	35.6	4.2	3.0	7.3	100.0
1964-65	30.8	20.3	35.2	3.8	2.8	7.1	100.0
1965-66	29.4	19.6	37.3	3.7	3.1	6.8	100.0
1966-67	31.3	17.9	37.2	3.5	3.1	7.0	100.0
1967-68	34.3	17.1	35.0	3.3	3.0	7.3	100.0
1968-69	36.3	18.5	31.4	3.6	2.7	7.5	100.0
1969-70	39.1	19.9	28.1	3.4	2.4	7.1	100.0
1970-71	43.0	16.3	27.3	3.3	2.5	7.5	100.0
1971-72	43.8	14.5	28.1	3.4	2.5	7.6	100.0
1972-73	43.9	15.3	27.6	3.9	1.8	7.5	100.0
1973-74	41.3	16.6	27.2	4.5	2.8	7.6	100.0
1974-75	40.2	16.6	23.5	5.4	7.2	7.1	100.0
1975-76	40.3	18.2	21.1	6.5	6.3	7.7	100.0
1976-77	42.7	15.6	21.5	7.2	5.2	7.8	100.0
1977-78	40.5	15.3	23.4	7.3	4.6	8.8	100.0
1978-79	39.8	15.3	24.0	7.5	4.0	9.3	100.0
1979-80	40.1	16.6	21.6	6.6	4.9	10.2	100.0
1980-81	40.7	16.6	20.8	6.8	5.1	10.1	100.0
1981-82	40.1	13.5	18.9	7.9	9.4	10.2	100.0
1982-83	43.4	11.8	17.5	8.1	10.3	8.9	100.0
1983-84	42.0	11.3	18.8	11.3	8.1	8.5	100.0
1984-85	41.3	13.2	19.3	10.7	7.9	7.6	100.0
1985-86	43.0	12.0	21.0	11.3	5.9	6.8	100.0
1986-87	44.2	11.5	22.2	11.1	4.0	6.9	100.0
1987-88	46.3	11.2	20.9	10.7	4.1	6.9	100.0

Source : Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau VI

Dépenses budgétaires

	Principaux transferts aux particuliers	Principaux transferts aux adminis-trations	Défense nationale	Autres	Dépenses de programmes	Service de la dette publique	Ensemble des dépenses budgétaires
				(millions de dollars)			
1961-62	1,860	667	1,626	2,431	6,584	832	7,416
1962-63	1,933	766	1,575	2,306	6,580	915	7,495
1963-64	1,977	829	1,684	2,785	7,275	993	8,268
1964-65	2,076	954	1,536	2,919	7,485	1,050	8,535
1965-66	2,120	878	1,548	2,996	7,542	1,110	8,652
1966-67	2,291	1,054	1,640	3,772	8,757	1,182	9,939
1967-68	2,698	1,504	1,754	4,106	10,062	1,286	11,348
1968-69	2,941	1,856	1,761	4,317	10,875	1,464	12,339
1969-70	3,210	2,286	1,789	4,980	12,265	1,694	13,959
1970-71	3,595	3,008	1,818	5,346	13,767	1,887	15,654
1971-72	4,263	3,667	1,862	6,151	15,943	2,110	18,053
1972-73	5,493	4,196	1,937	6,846	18,472	2,300	20,772
1973-74	6,457	4,650	2,224	8,425	21,756	2,565	24,321
1974-75	8,099	5,956	2,526	11,333	27,914	3,238	31,152
1975-76	9,766	6,953	2,966	13,631	33,316	3,970	37,286
1976-77	10,466	8,492	3,373	13,558	35,889	4,708	40,597
1977-78	11,743	8,635	3,776	15,259	39,413	5,531	44,944
1978-79	12,735	9,688	4,096	15,940	42,459	7,024	49,483
1979-80	12,711	10,735	4,377	17,105	44,928	8,494	53,422
1980-81	14,594	11,734	5,063	20,248	51,639	10,658	62,297
1981-82	16,955	13,740	5,989	23,075	59,759	15,114	74,873
1982-83	22,712	14,617	6,938	27,351	71,618	16,903	88,521
1983-84	23,615	17,488	7,843	29,592	78,538	18,077	96,615
1984-85	25,124	19,743	8,762	33,138	86,767	22,455	109,222
1985-86	26,377	20,309	9,094	30,016	85,796	25,441	111,237
1986-87	27,753	20,712	9,993	31,273	89,731	26,658	116,389
1987-88	28,783	21,519	10,769	35,436	96,507	29,028	125,535

Source : Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau VII

Dépenses budgétaires

	Principaux transferts aux particuliers	Principaux transferts aux adminis-trations	Défense nationale	Autres	Dépenses de programmes	Service de la dette publique	Ensemble des dépenses budgétaires
				(en pourcentage du PIB)			
1961-62	4.5	1.6	4.0	5.9	16.1	2.0	18.1
1962-63	4.4	1.7	3.5	5.2	14.8	2.1	16.9
1963-64	4.1	1.7	3.5	5.8	15.3	2.1	17.3
1964-65	4.0	1.8	2.9	5.6	14.3	2.0	16.4
1965-66	3.7	1.5	2.7	5.2	13.1	1.9	15.0
1966-67	3.6	1.6	2.5	5.9	13.6	1.8	15.4
1967-68	3.9	2.2	2.5	5.9	14.6	1.9	16.4
1968-69	3.9	2.5	2.3	5.7	14.4	1.9	16.4
1969-70	3.9	2.8	2.2	6.0	14.8	2.0	16.8
1970-71	4.0	3.4	2.0	6.0	15.4	2.1	17.6
1971-72	4.4	3.8	1.9	6.3	16.4	2.2	18.6
1972-73	5.1	3.9	1.8	6.3	17.0	2.1	19.1
1973-74	5.1	3.7	1.7	6.6	17.1	2.0	19.1
1974-75	5.3	3.9	1.7	7.5	18.4	2.1	20.5
1975-76	5.7	4.1	1.7	7.9	19.4	2.3	21.7
1976-77	5.3	4.3	1.7	6.9	18.1	2.4	20.5
1977-78	5.4	4.0	1.7	7.0	18.1	2.5	20.6
1978-79	5.3	4.0	1.7	6.6	17.6	2.9	20.5
1979-80	4.6	3.9	1.6	6.2	16.3	3.1	19.3
1980-81	4.7	3.8	1.6	6.5	16.7	3.4	20.1
1981-82	4.8	3.9	1.7	6.5	16.8	4.2	21.0
1982-83	6.1	3.9	1.9	7.3	19.1	4.5	23.6
1983-84	5.8	4.3	1.9	7.3	19.4	4.5	23.8
1984-85	5.6	4.4	2.0	7.5	19.5	5.0	24.6
1985-86	5.5	4.2	1.9	6.3	17.9	5.3	23.2
1986-87	5.5	4.1	2.0	6.1	17.7	5.3	23.0
1987-88	5.2	3.9	2.0	6.5	17.6	5.3	22.8

Source : Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau VIII

Dépenses budgétaires

	Principaux transferts aux particuliers	Principaux transferts aux adminis-trations	Défense nationale	Autres	Dépenses de programmes	Service de la dette publique	Ensemble des dépenses budgétaires
				(en pourcentage de l'ensemble)			
1961-62	25.1	9.0	21.9	32.8	88.8	11.2	100.0
1962-63	25.8	10.2	21.0	30.8	87.8	12.2	100.0
1963-64	23.9	10.0	20.4	33.7	88.0	12.0	100.0
1964-65	24.3	11.2	18.0	34.2	87.7	12.3	100.0
1965-66	24.5	10.1	17.9	34.6	87.2	12.8	100.0
1966-67	23.1	10.6	16.5	38.0	88.1	11.9	100.0
1967-68	23.8	13.3	15.5	36.2	88.7	11.3	100.0
1968-69	23.8	15.0	14.3	35.0	88.1	11.9	100.0
1969-70	23.0	16.4	12.8	35.7	87.9	12.1	100.0
1970-71	23.0	19.2	11.6	34.2	87.9	12.1	100.0
1971-72	23.6	20.3	10.3	34.1	88.3	11.7	100.0
1972-73	26.4	20.2	9.3	33.0	88.9	11.1	100.0
1973-74	26.5	19.1	9.1	34.6	89.5	10.5	100.0
1974-75	26.0	19.1	8.1	36.4	89.6	10.4	100.0
1975-76	26.2	18.6	8.0	36.6	89.4	10.6	100.0
1976-77	25.8	20.9	8.3	33.4	88.4	11.6	100.0
1977-78	26.1	19.2	8.4	34.0	87.7	12.3	100.0
1978-79	25.7	19.6	8.3	32.2	85.8	14.2	100.0
1979-80	23.8	20.1	8.2	32.0	84.1	15.9	100.0
1980-81	23.4	18.8	8.1	32.5	82.9	17.1	100.0
1981-82	22.6	18.4	8.0	30.8	79.8	20.2	100.0
1982-83	25.7	16.5	7.8	30.9	80.9	19.1	100.0
1983-84	24.4	18.1	8.1	30.6	81.3	18.7	100.0
1984-85	23.0	18.1	8.0	30.3	79.4	20.6	100.0
1985-86	23.7	18.3	8.2	27.0	77.1	22.9	100.0
1986-87	23.8	17.8	8.6	26.9	77.1	22.9	100.0
1987-88	22.9	17.1	8.6	28.2	76.9	23.1	100.0

Source : Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau IX

Service de la dette publique

	Service brut de la dette publique	Rendement sur placements	Service net de la dette publique	Ratio service brut de la dette publique à la dette publique brute	Ratio service net de la dette publique à la dette publique nette
	(millions de dollars)			(pour cent)	
1926-27	130	9	121	4.8	5.2
1931-32	121	9	112	4.3	4.7
1936-37	137	11	126	3.9	4.1
1941-42	172	22	150	2.6	3.7
1946-47	469	69	400	2.8	3.2
1951-52	512	118	394	3.2	3.8
1956-57	508	207	301	3.1	2.6
1957-58	543	227	316	3.2	2.7
1958-59	636	247	389	3.4	3.1
1959-60	776	265	511	4.0	3.9
1960-61	788	287	501	3.9	3.7
1961-62	832	308	524	3.8	3.6
1962-63	915	312	603	3.9	3.9
1963-64	993	366	627	4.0	3.8
1964-65	1,050	423	627	4.0	3.7
1965-66	1,110	438	672	4.1	4.0
1966-67	1,182	519	663	4.2	3.9
1967-68	1,286	612	674	4.3	3.8
1968-69	1,464	695	769	4.6	4.3
1969-70	1,694	860	834	5.1	4.7
1970-71	1,887	1,000	887	5.1	4.8
1971-72	2,110	1,133	977	5.1	4.9
1972-73	2,300	1,265	1,035	5.1	4.8
1973-74	2,565	1,461	1,104	5.4	4.7
1974-75	3,238	1,802	1,436	6.1	5.6
1975-76	3,970	2,083	1,887	6.7	6.0
1976-77	4,708	2,410	2,298	7.0	6.1
1977-78	5,531	2,592	2,939	6.9	6.1
1978-79	7,024	3,059	3,965	7.2	6.5
1979-80	8,494	3,646	4,848	8.1	6.7
1980-81	10,658	4,315	6,343	8.8	7.4
1981-82	15,114	5,064	10,050	11.0	10.0
1982-83	16,903	4,616	12,287	10.2	9.6
1983-84	18,077	4,372	13,705	9.1	8.5
1984-85	22,455	4,252	18,203	9.5	9.1
1985-86	25,441	3,739	21,702	9.4	9.3
1986-87	26,658	4,234	22,424	8.8	8.5
1987-88	29,028	4,548	24,480	8.7	8.3

Source : Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau X

Importance relative du service de la dette publique

	Service brut de la dette publique en pourcentage de			Service net de la dette publique en pourcentage de		
	PIB*	Recettes budgétaires	Dépenses budgétaires	PIB*	Recettes budgétaires	Dépenses budgétaires
1926-27	2.5	34.9	39.4	2.4	32.5	36.7
1931-32	2.6	39.9	29.0	2.4	37.0	26.9
1936-37	3.0	32.6	27.5	2.7	30.0	25.3
1941-42	2.1	11.6	9.4	1.8	10.1	8.2
1946-47	3.9	15.5	18.0	3.4	13.2	15.4
1951-52	2.4	12.5	13.7	1.8	9.6	10.5
1956-57	1.6	9.1	9.7	0.9	5.4	5.7
1957-58	1.6	10.0	9.6	0.9	5.8	5.6
1958-59	1.8	12.3	10.5	1.1	7.5	6.4
1959-60	2.1	13.2	11.9	1.4	8.7	7.9
1960-61	2.1	12.5	11.5	1.3	7.9	7.3
1961-62	2.0	12.9	11.2	1.3	8.1	7.1
1962-63	2.1	13.7	12.2	1.4	9.1	8.0
1963-64	2.1	14.0	12.0	1.3	8.8	7.6
1964-65	2.0	12.8	12.3	1.2	7.6	7.3
1965-66	1.9	12.4	12.8	1.2	7.5	7.8
1966-67	1.8	12.1	11.9	1.0	6.8	6.7
1967-68	1.9	12.1	11.3	1.0	6.3	5.9
1968-69	1.9	12.3	11.9	1.0	6.4	6.2
1969-70	2.0	11.9	12.1	1.0	5.8	6.0
1970-71	2.1	12.7	12.1	1.0	6.0	5.7
1971-72	2.2	12.8	11.7	1.0	5.9	5.4
1972-73	2.1	12.0	11.1	1.0	5.4	5.0
1973-74	2.0	11.5	10.5	0.9	4.9	4.5
1974-75	2.1	11.1	10.4	0.9	4.9	4.6
1975-76	2.3	12.6	10.6	1.1	6.0	5.1
1976-77	2.4	13.7	11.6	1.2	6.7	5.7
1977-78	2.5	16.0	12.3	1.3	8.5	6.5
1978-79	2.9	19.1	14.2	1.6	10.8	8.0
1979-80	3.1	20.3	15.9	1.8	11.6	9.1
1980-81	3.4	21.9	17.1	2.0	13.0	10.2
1981-82	4.2	25.2	20.2	2.8	16.7	13.4
1982-83	4.5	27.8	19.1	3.3	20.2	13.9
1983-84	4.5	28.2	18.7	3.4	21.3	14.2
1984-85	5.0	31.7	20.6	4.1	25.7	16.7
1985-86	5.3	33.1	22.9	4.5	28.2	19.5
1986-87	5.3	31.1	22.9	4.4	26.1	19.3
1987-88	5.3	29.8	23.1	4.5	25.1	19.5

* De 1926-27 à 1960-61 inclusivement, les données sont exprimées en pourcentage du PNB.

Source : Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau XI

Dette publique

	Dette publique brute	Actif comptabilisé net	Dette publique nette		PNB/PIB
		(millions de dollars)		(pourcentage du PIB*)	(millions de dollars)
1926-27	2,726	378	2,348	45.6	5,145
1931-32	2,827	451	2,376	50.6	4,693
1936-37	3,542	458	3,084	66.6	4,634
1941-42	6,563	2,562	4,001	48.3	8,282
1946-47	16,849	4,180	12,669	106.6	11,885
1951-52	15,940	5,544	10,396	48.0	21,640
1956-57	16,491	5,045	11,446	35.7	32,058
1957-58	16,805	5,163	11,642	34.7	33,513
1958-59	18,681	6,162	12,519	36.0	34,777
1959-60	19,409	6,290	13,119	35.6	36,846
1960-61	20,120	6,472	13,648	35.6	38,359
1961-62	21,906	7,310	14,596	35.7	40,886
1962-63	23,321	7,892	15,429	34.7	44,408
1963-64	25,127	8,529	16,598	34.8	47,678
1964-65	26,204	9,291	16,913	32.4	52,191
1965-66	26,802	10,192	16,610	28.9	57,523
1966-67	28,225	11,428	16,797	26.1	64,388
1967-68	29,810	12,302	17,508	25.4	69,064
1968-69	32,020	14,112	17,908	23.7	75,418
1969-70	33,260	15,684	17,576	21.2	83,026
1970-71	37,114	18,758	18,356	20.6	89,116
1971-72	41,169	21,271	19,898	20.5	97,290
1972-73	44,693	23,120	21,573	19.9	108,629
1973-74	47,542	23,970	23,572	18.5	127,372
1974-75	52,866	27,285	25,581	16.8	152,111
1975-76	59,612	28,294	31,318	18.3	171,540
1976-77	67,323	29,708	37,615	19.0	197,924
1977-78	79,879	31,838	48,041	22.0	217,879
1978-79	96,957	36,299	60,658	25.1	241,604
1979-80	104,862	32,703	72,159	26.1	276,096
1980-81	120,446	34,765	85,681	27.6	309,891
1981-82	137,573	37,020	100,553	28.2	355,994
1982-83	166,203	37,834	128,369	34.3	374,442
1983-84	199,497	38,729	160,768	39.6	405,717
1984-85	237,112	38,020	199,092	44.8	444,735
1985-86	269,286	35,790	233,496	48.8	478,765
1986-87	302,744	38,643	264,101	52.1	506,483
1987-88	333,521	41,337	292,184	53.2	549,692

* De 1926-27 à 1960-61 inclusivement, les données sont exprimées en pourcentage du PNB.

Remarque : Les données du PNB et du PIB visent l'année civile correspondante.

Source : Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau XII

Ensemble des emprunts

	Besoins financiers			Ensemble des emprunts		
	Opérations de change exclues	Opérations de change incluses	Variation de l'encaisse	Emprunts intérieurs	Emprunts à l'étranger	Ensemble des emprunts
	(millions de dollars)					
1961-62	−853	−662	416	1,078	0	1,078
1962-63	−939	−1,234	−400	834	281	1,115
1963-64	−259	−330	451	781	−35	746
1964-65	84	−377	−145	232	0	232
1965-66	98	−63	−46	17	−5	12
1966-67	−660	−417	181	598	−5	593
1967-68	−1,378	−752	203	955	−205	750
1968-69	−811	−1,571	−415	1,156	282	1,438
1969-70	234	−154	236	390	5	395
1970-71	−1,028	−2,423	431	2,854	−110	2,744
1971-72	−1,366	−2,038	322	2,360	−2	2,358
1972-73	−1,308	−1,383	399	1,782	−2	1,780
1973-74	−1,517	−1,386	−1,189	197	−76	121
1974-75	−2,139	−1,546	2,394	3,940	−50	3,890
1975-76	−4,774	−4,779	−152	4,627	−28	4,599
1976-77	−5,548	−4,267	545	4,812	−2	4,810
1977-78	−8,449	−7,263	909	8,172	855	9,027
1978-79	−11,212	−6,851	1,927	8,778	6,186	14,964
1979-80	−10,132	−10,575	−2,695	7,880	−2,516	5,364
1980-81	−9,894	−8,967	2,193	11,160	−66	11,094
1981-82	−9,246	−8,688	689	9,377	634	10,011
1982-83	−23,802	−24,442	−2,041	22,401	977	23,378
1983-84	−25,201	−24,787	1,833	26,620	−299	26,321
1984-85	−29,808	−27,385	−554	26,831	2,971	29,802
1985-86	−30,270	−24,644	−1,114	23,530	4,740	28,270
1986-87	−21,567	−27,957	−126	27,831	−1,800	26,031
1987-88	−18,153	−25,302	−3,085	22,217	−715	21,502

Source : Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau XIII

Dette publique brute

	Dette non échue détenue par des tiers										
	Obligations négociables*			Bons du Trésor	Obligations d'épargne du Canada*	Moins : portefeuilles de l'État	Total	Comptes de pensions	Comptes d'intérêt et de dette	Autres éléments de passif	Dette publique brute
	Intérieures	Étrangères	Total								
	(millions de dollars)										
1961-62	10,838	287	11,125	1,885	4,055	−95	16,970	2,291	275	2,370	21,906
1962-63	10,802	568	11,370	2,165	4,582	−32	18,085	2,562	293	2,381	23,321
1963-64	11,075	533	11,608	2,230	5,092	−99	18,831	3,447	321	2,528	25,127
1964-65	10,899	533	11,432	2,140	5,552	−61	19,063	4,150	339	2,652	26,204
1965-66	10,745	528	11,273	2,150	5,733	−81	19,075	4,489	391	2,847	26,802
1966-67	10,018	523	11,541	2,310	6,017	−200	19,668	4,890	427	3,240	28,225
1967-68	11,573	318	11,891	2,480	6,096	−49	20,418	5,350	499	3,543	29,810
1968-69	12,294	600	12,894	2,840	6,169	−47	21,856	5,883	581	3,700	32,020
1969-70	12,279	605	12,884	2,895	6,579	−107	22,251	6,503	600	3,906	33,260
1970-71	13,021	495	13,516	3,735	7,804	−60	24,995	7,200	839	4,080	37,114
1971-72	13,385	493	13,878	3,830	9,712	−67	27,353	7,934	1,158	4,724	41,169
1972-73	13,423	491	13,914	4,290	10,989	−60	29,133	8,792	1,506	5,262	44,693
1973-74	13,592	415	14,007	4,905	10,406	−64	29,254	9,794	1,801	6,693	47,542
1974-75	14,311	365	14,676	5,630	12,915	−77	33,144	11,054	2,257	6,411	52,866
1975-76	15,281	337	15,618	6,495	15,517	−87	37,543	12,557	2,923	6,589	59,612
1976-77	17,748	335	18,083	8,255	16,304	−89	42,553	14,212	3,619	6,939	67,323
1977-78	21,182	1,190	22,372	11,295	18,011	−98	51,580	16,101	4,523	7,675	79,879
1978-79	26,532	7,376	33,908	13,535	19,247	−146	66,544	18,056	4,014	8,343	96,957
1979-80	32,947	4,860	37,807	16,325	18,081	−305	71,908	20,022	3,976	8,956	104,862
1980-81	40,849	4,794	45,643	21,770	15,812	−223	83,002	22,329	4,162	10,953	120,446
1981-82	43,493	5,428	48,921	19,375	24,978	−261	93,013	25,343	6,095	13,122	137,573
1982-83	48,377	6,405	54,782	29,125	32,641	−157	116,391	28,826	7,710	13,276	166,203
1983-84	57,036	6,106	63,142	41,700	38,204	−334	142,712	32,688	8,622	15,475	199,497
1984-85	69,438	9,077	78,515	52,300	41,960	−261	172,514	36,990	9,418	18,190	237,112
1985-86	81,067	13,810	94,877	61,950	44,245	−288	200,784	41,670	9,084	17,748	269,286
1986-87	94,426	12,010	106,436	76,950	44,309	−880	226,815	46,665	9,065	20,199	302,744
1987-88	103,898	11,295	115,193	81,050	53,323	−1,249	248,317	52,088	9,600	23,516	333,521

* Comprend les effets de la dette publique détenus par l'État.

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau XIV

Recettes, dépenses et excédents ou déficits des administrations publiques, 1961-1988
Selon les Comptes nationaux des revenus et des dépenses

	Ensemble des administrations[1]			Administration fédérale			Administrations provinciales-locales-hospitalières		
	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit(–)	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit(–)	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit(–)
	(milliards de dollars)								
1961	11.3	12.2	–0.9	6.8	7.2	–0.4	5.7	6.1	–0.5
1962	12.4	13.2	–0.8	7.0	7.5	–0.5	6.6	6.8	–0.2
1963	13.3	13.9	–0.7	7.3	7.6	–0.3	7.1	7.5	–0.4
1964	15.0	14.9	0.0	8.4	8.0	0.3	7.9	8.1	–0.3
1965	16.7	16.5	0.2	9.1	8.6	0.5	9.0	9.4	–0.4
1966	19.4	19.1	0.4	10.0	9.8	0.2	10.4	10.9	–0.5
1967	21.9	21.8	0.0	10.9	11.0	–0.1	12.0	12.8	–0.7
1968	24.9	24.5	0.3	12.2	12.3	–	13.9	14.6	–0.6
1969	29.0	27.2	1.8	14.5	13.5	1.0	16.0	16.4	–0.3
1970	31.8	31.1	0.7	15.5	15.3	0.2	18.3	19.1	–0.7
1971	35.2	35.2	0.0	17.3	17.4	–0.1	20.8	21.9	–1.1
1972	39.7	39.8	0.0	19.6	20.1	–0.5	23.0	23.9	–0.9
1973	46.1	45.0	1.1	22.8	22.4	0.4	26.3	27.0	–0.8
1974	58.6	55.8	2.9	30.0	28.7	1.3	32.5	32.7	–0.2
1975	64.2	68.5	–4.3	31.8	35.6	–3.8	37.2	39.7	–2.5
1976	73.4	77.0	–3.5	35.5	38.8	–3.3	43.2	45.6	–2.4
1977	81.4	86.9	–5.5	36.7	44.0	–7.3	51.0	51.4	–0.4
1978	89.3	96.9	–7.6	38.3	49.1	–10.9	57.7	56.9	0.8
1979	101.5	107.0	–5.5	43.4	52.8	–9.4	64.9	63.8	1.1
1980	116.3	124.9	–8.6	50.7	61.3	–10.7	72.8	73.8	–1.0
1981	141.6	146.9	–5.2	65.0	72.3	–7.3	84.2	85.3	–1.2
1982	151.3	173.5	–22.2	66.1	86.4	–20.3	93.3	98.9	–5.7
1983	162.1	190.2	–28.0	69.6	94.6	–25.0	102.1	108.3	–6.2
1984	177.9	206.7	–28.8	76.5	106.5	–30.0	112.3	114.3	–2.1
1985	190.5	224.1	–33.5	83.0	114.7	–31.7	119.4	124.4	–5.0
1986	205.9	233.3	–27.4	91.4	115.5	–24.1	124.8	131.3	–6.5
1987	223.9	249.0	–25.1	99.2	122.5	–23.4	135.6	139.7	–4.1
1988	248.6	267.0	–18.3	110.4	130.8	–20.4	149.9	149.9	–

[1] Y compris les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.

Source : Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, trim., nº de cat. 13-001.

Tableau XV

Recettes, dépenses et excédents ou déficits des administrations publiques, 1961-1988
(Comptes nationaux des revenus et des dépenses)

	Ensemble des administrations[1]			Administration fédérale			Administrations provinciales-locales-hospitalières		
	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit(–)	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit(–)	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit(–)
	(en pourcentage du PIB)								
1961	27.7	29.8	–2.1	16.6	17.6	–1.0	13.9	15.0	–1.1
1962	28.0	29.7	–1.7	15.7	16.9	–1.2	14.9	15.4	–0.5
1963	27.8	29.2	–1.4	15.4	16.0	–0.6	14.9	15.7	–0.8
1964	28.7	28.6	0.1	16.0	15.4	0.6	15.0	15.6	–0.6
1965	29.0	28.7	0.3	15.8	14.9	0.9	15.7	16.3	–0.6
1966	30.2	29.6	0.6	15.5	15.2	0.3	16.1	17.0	–0.9
1967	31.7	31.6	0.1	15.8	16.0	–0.2	17.4	18.5	–1.1
1968	33.0	32.5	0.4	16.2	16.3	0.0	18.5	19.3	–0.8
1969	34.9	32.8	2.1	17.5	16.3	1.2	19.3	19.7	–0.4
1970	35.7	34.9	0.8	17.4	17.2	0.3	20.6	21.4	–0.8
1971	36.2	36.2	0.0	17.8	17.9	–0.1	21.4	22.5	–1.1
1972	36.6	36.6	0.0	18.0	18.5	–0.5	21.2	22.0	–0.8
1973	36.2	35.3	0.9	17.9	17.6	0.3	20.6	21.2	–0.6
1974	38.5	36.7	1.9	19.7	18.9	0.8	21.4	21.5	–0.1
1975	37.4	39.9	–2.5	18.5	20.8	–2.2	21.7	23.1	–1.4
1976	37.1	38.9	–1.8	17.9	19.6	–1.7	21.8	23.0	–1.2
1977	37.4	39.9	–2.5	16.8	20.2	–3.4	23.4	23.6	–0.2
1978	37.0	40.1	–3.2	15.8	20.3	–4.5	23.9	23.5	0.3
1979	36.7	38.8	–2.0	15.7	19.1	–3.4	23.5	23.1	0.4
1980	37.5	40.3	–2.8	16.3	19.8	–3.4	23.5	23.8	–0.3
1981	39.8	41.3	–1.5	18.3	20.3	–2.1	23.6	24.0	–0.3
1982	40.4	46.3	–5.9	17.7	23.1	–5.4	24.9	26.4	–1.5
1983	40.0	46.9	–6.9	17.2	23.3	–6.2	25.2	26.7	–1.5
1984	40.0	46.5	–6.5	17.2	24.0	–6.8	25.2	25.7	–0.5
1985	39.8	46.8	–7.0	17.3	24.0	–6.6	24.9	26.0	–1.0
1986	40.6	46.1	–5.4	18.0	22.8	–4.8	24.6	25.9	–1.3
1987	40.7	45.3	–4.6	18.0	22.3	–4.3	24.7	25.4	–0.7
1988	41.5	44.6	–3.1	18.4	21.8	–3.4	25.0	25.0	–

[1] Y compris les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.

Source : Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, trim., nº de cat. 13-001.

Tableau XVI

Actif et passif du gouvernement fédéral, 1961-1987
(selon les Comptes nationaux)

	Éléments financiers			Actif non financier	Actif moins passif	Éléments financiers			Actif non financier	Actif moins passif
	Passif	Actif	Dette nette			Passif	Actif	Dette nette		
	(en milliards de dollars)					(en pourcentage du PIB)				
1961	19.0	11.4	7.6	4.0	−3.6	46.5	27.9	18.7	9.8	−8.8
1962	20.0	12.1	8.0	4.2	−3.8	45.1	27.1	18.0	9.4	−8.6
1963	21.1	12.8	8.4	4.4	−4.0	44.3	26.8	17.6	9.2	−8.4
1964	21.6	13.6	8.1	4.5	−3.6	41.5	26.0	15.5	8.7	−6.8
1965	21.8	14.3	7.5	4.9	−2.6	37.8	24.8	13.0	8.5	−4.5
1966	22.5	15.3	7.2	5.5	−1.8	35.0	23.8	11.2	8.5	−2.7
1967	23.8	16.5	7.4	6.0	−1.4	34.5	23.9	10.6	8.7	−2.0
1968	25.6	18.2	7.4	6.4	−1.1	33.9	24.1	9.9	8.4	−1.4
1969	26.0	19.6	6.4	7.0	0.5	31.4	23.6	7.7	8.4	0.6
1970	28.3	21.9	6.4	7.5	1.0	31.8	24.6	7.2	8.4	1.2
1971	31.4	24.9	6.6	8.4	1.8	32.3	25.5	6.8	8.6	1.8
1972	33.9	26.8	7.0	9.1	2.1	31.2	24.7	6.5	8.4	1.9
1973	34.0	27.7	6.4	10.5	4.1	26.7	21.7	5.0	8.2	3.2
1974	39.4	33.6	5.8	13.2	7.4	25.9	22.1	3.8	8.7	4.9
1975	44.0	34.6	9.3	15.3	6.0	25.6	20.2	5.4	8.9	3.5
1976	48.3	35.2	13.0	16.6	3.5	24.4	17.8	6.6	8.4	1.8
1977	56.9	38.3	18.6	18.0	−0.5	26.1	17.6	8.5	8.3	−0.2
1978	71.8	43.1	28.7	19.7	−9.0	29.7	17.8	11.9	8.1	−3.7
1979	78.7	41.4	37.3	21.5	−15.8	28.5	15.0	13.5	7.8	−5.7
1980	93.5	46.8	46.7	24.0	−22.7	30.2	15.1	15.1	7.8	−7.3
1981	107.0	52.9	54.1	27.1	−27.0	30.1	14.8	15.2	7.6	−7.6
1982	126.6	51.2	75.3	29.3	−46.1	33.8	13.7	20.1	7.8	−12.3
1983	156.5	54.8	101.7	30.2	−71.5	38.6	13.5	25.1	7.4	−17.6
1984	183.1	53.2	129.9	32.1	−97.8	41.2	12.0	29.2	7.2	−22.0
1985	220.3	57.7	162.6	34.0	−128.6	46.0	12.1	34.0	7.1	−26.9
1986	244.0	55.3	188.7	35.4	−153.3	48.2	10.9	37.3	7.0	−30.3
1987	271.4	61.6	209.9	36.5	−173.4	49.4	11.2	38.2	6.6	−31.5

Source : Statistique Canada, *Les comptes du bilan national*, annuelle, nº de cat. 13-214.

Tableau XVII

Actif et passif des administrations provinciales-locales-hospitalières, 1961-1987 (selon les Comptes nationaux)

	Éléments financiers			Actif non financier	Actif moins passif	Éléments financiers			Actif non financier	Actif moins passif
	Passif	Actif	Dette nette			Passif	Actif	Dette nette		
	(en milliards de dollars)					(en pourcentage du PIB)				
1961	10.8	7.5	3.2	16.4	13.2	26.4	18.6	7.8	40.0	32.2
1962	11.7	8.2	3.5	17.9	14.4	26.3	18.5	7.8	40.3	32.5
1963	12.6	8.7	3.9	19.9	16.0	26.5	18.3	8.3	41.8	33.6
1964	13.8	9.4	4.4	21.8	17.3	26.4	17.9	8.5	41.7	33.2
1965	15.1	10.2	4.9	25.2	20.3	26.3	17.7	8.5	43.8	35.3
1966	17.3	11.5	5.8	28.8	23.0	26.9	17.8	9.0	44.7	35.6
1967	19.8	12.6	7.2	31.2	24.0	28.7	18.3	10.4	45.2	34.8
1968	22.1	14.2	7.9	33.1	25.3	29.3	18.8	10.5	43.9	33.5
1969	24.4	16.4	7.9	36.7	28.8	29.3	19.8	9.5	44.3	34.7
1970	27.0	18.3	8.8	40.7	31.9	30.4	20.5	9.9	45.7	35.8
1971	29.9	19.9	10.0	46.2	36.2	30.7	20.5	10.3	47.4	37.2
1972	32.9	21.6	11.3	51.2	39.9	30.3	19.9	10.4	47.2	36.7
1973	36.3	24.5	11.8	59.8	48.1	28.5	19.3	9.2	47.0	37.7
1974	41.1	28.5	12.6	76.9	64.2	27.0	18.7	8.3	50.5	42.2
1975	47.6	31.3	16.3	89.3	73.1	27.7	18.2	9.5	52.1	42.6
1976	53.9	35.3	18.5	97.9	79.4	27.2	17.9	9.4	49.5	40.1
1977	62.1	41.7	20.3	107.8	87.5	28.5	19.2	9.3	49.5	40.2
1978	70.6	51.6	19.0	119.2	100.3	29.2	21.4	7.9	49.3	41.5
1979	76.7	58.2	18.5	134.2	115.7	27.8	21.1	6.7	48.6	41.9
1980	84.9	68.1	16.9	154.2	137.3	27.4	22.0	5.4	49.8	44.3
1981	98.7	88.6	10.1	180.1	170.0	27.7	24.9	2.8	50.6	47.8
1982	113.2	94.3	18.9	199.0	180.1	30.2	25.2	5.1	53.1	48.1
1983	127.3	102.0	25.3	210.5	185.1	31.4	25.1	6.2	51.9	45.6
1984	139.6	114.4	25.1	221.1	196.0	31.4	25.7	5.7	49.7	44.1
1985	154.4	117.9	36.5	233.8	197.4	32.2	24.6	7.6	48.8	41.2
1986	170.7	127.5	43.2	241.1	198.0	33.7	25.2	8.5	47.6	39.1
1987	178.4	132.9	45.5	245.9	200.4	32.5	24.2	8.3	44.7	36.5

Source : Statistique Canada, *Les comptes du bilan national*, annuelle, nº de cat. 13-214.

Tableau XVIII

Actif et passif des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, 1966-1987 (selon les Comptes nationaux)

	Éléments financiers			Actif non financier	Actif moins passif	Éléments financiers			Actif non financier	Actif moins passif
	Passif	Actif	Dette nette			Passif	Actif	Dette nette		
	(en milliards de dollars)					(en pourcentage du PIB)				
1966	–	0.7	−0.7	–	0.7	–	1.1	−1.1	–	1.1
1967	–	1.6	−1.6	–	1.6	–	2.3	−2.3	–	2.3
1968	–	2.6	−2.6	–	2.6	–	3.4	−3.4	–	3.4
1969	–	3.7	−3.7	–	3.7	–	4.5	−4.5	–	4.5
1970	–	4.9	−4.9	–	4.9	–	5.5	−5.5	–	5.5
1971	–	6.2	−6.2	–	6.2	–	6.4	−6.4	–	6.4
1972	–	7.6	−7.6	–	7.6	–	7.0	−7.0	–	7.0
1973	–	9.0	−9.0	–	9.0	–	7.1	−7.1	–	7.1
1974	–	10.8	−10.8	–	10.8	–	7.1	−7.1	–	7.1
1975	–	12.8	−12.8	–	12.8	–	7.5	−7.5	–	7.5
1976	–	15.0	−15.0	–	15.0	–	7.6	−7.6	–	7.6
1977	–	17.2	−17.2	–	17.2	–	7.9	−7.9	–	7.9
1978	–	19.7	−19.7	–	19.7	–	8.1	−8.1	–	8.1
1979	–	22.4	−22.4	–	22.4	–	8.1	−8.1	–	8.1
1980	–	25.4	−25.4	–	25.4	–	8.2	−8.2	–	8.2
1981	–	28.6	−28.6	–	28.6	–	8.0	−8.0	–	8.0
1982	–	32.4	−32.4	–	32.4	–	8.7	−8.7	–	8.7
1983	–	35.6	−35.6	–	35.6	–	8.8	−8.8	–	8.8
1984	–	38.8	−38.8	–	38.8	–	8.7	−8.7	–	8.7
1985	–	42.2	−42.2	–	42.2	–	8.8	−8.8	–	8.8
1986	–	46.1	−46.1	–	46.1	–	9.1	−9.1	–	9.1
1987	–	48.4	−48.4	–	48.4	–	8.8	−8.8	–	8.8

Source : Statistique Canada, *Les comptes du bilan national*, annuelle, nº de cat. 13-214.

Le problème de la dette

Questions et réponses

Canada

Avant-propos

L'énorme et croissante dette publique du Canada menace sérieusement l'avenir de tous les Canadiens. À $320 milliards et à la hausse, la dette exerce une pression considérable sur l'économie ainsi que sur les programmes sociaux et autres qui nous sont vitaux.

Chaque année, une part plus importante des recettes de l'État va uniquement à payer l'intérêt sur la dette publique. En 1969, 12 cents de chaque dollar de recettes ont servi à payer l'intérêt sur la dette. En 1981, 35 cents. L'an dernier, 31 cents. Cette année, 35 cents de chaque dollar serviront à payer l'intérêt sur la dette.

Nous ne pouvons continuer de payer de plus en plus d'intérêt sur la dette publique et nous permettre quand même de maintenir des services comme les soins de santé, la formation et la protection de l'environnement, des services auxquels les Canadiens accordent une grande importance et sur lesquels ils comptent.

Parvenir à maîtriser la dette constitue un défi national. Relever ce défi et réussir nécessitent la détermination du gouvernement et du peuple canadien.

Le budget d'avril 1989 expose les mesures nécessaires prises afin de maîtriser la dette ainsi que les frais de son service.

Il importe que les Canadiens comprennent la nécessité de résoudre le problème de la dette et la façon dont les mesures prises dans le budget y contribuent. Les questions et réponses du présent fascicule seront utiles à cette compréhension.

Michael Wilson

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

Qu'est-ce que la dette publique?

La dette publique est la somme d'argent que le Canada doit aux Canadiens ainsi qu'aux investisseurs étrangers. À l'heure actuelle, la dette publique atteint $320 milliards.

Qu'est-ce que le déficit?

Le déficit annuel est l'excédent des dépenses de l'État sur ses recettes. Il s'agit de la somme que le gouvernement doit emprunter, qui grossit chaque année la dette.

À quelle vitesse la dette publique se gonfle-t-elle

- En une heure, la dette augmente de plus de $3 millions.
- Le temps d'un match de hockey, la dette publique s'accroît d'environ $10 millions.
- En une journée, la dette grossit de plus de $80 millions, et continue de grossir, heure après heure, jour après jour.

- En 1981, la dette atteignait $12,300 pour chaque ménage au Canada.
- En 1984, elle était de $23,100 pour chaque ménage.
- En 1988, la dette par ménage se situait à $34,200.

Comment le problème de la dette est-il apparu?

Du milieu des années 70 au milieu des années 80, le gouvernement du Canada a enregistré, année après année, des déficits de plus en plus importants. Des programmes ont été réalisés sans être payés. Ils étaient financés par des emprunts.

En 1984, le déficit *annuel* atteignait $38 milliards. Bien que le déficit ait été considérablement réduit depuis 1984, nous continuons d'ajouter à cette dette chaque année.

Le gouvernement a restreint les dépenses et élevé les impôts de sorte que les recettes couvrent maintenant le coût des programmes. Mais nous empruntons encore quand même près de $30 milliards par année pour payer l'intérêt sur les emprunts contractés.

Combien d'intérêt le gouvernement paie-t-il sur la dette?

Le gouvernement dépense actuellement plus d'argent en intérêt sur la dette que pour tout autre programme.

Cette année, la dette coûtera quelque $39 milliards en intérêt. C'est:

- deux fois plus que pour les prestations de la vieillesse;

- trois fois plus que pour la défense nationale;
- 20 fois plus que pour la création d'emplois et la formation;
- 24 fois plus que pour l'ensemble des programmes de développement régional.

Une portion croissante de chaque dollar que l'État perçoit en recettes est consacrée au paiement de l'intérêt sur la dette publique:

- En 1969, l'intérêt sur la dette prenait 12 cents de chaque dollar perçu par l'État.
- En 1981, il prenait 25 cents.
- L'an dernier, il prenait 31 cents.
- Cette année, il prend 35 cents.

Pourquoi le problème de la dette doit-il nous inquiéter?

Si nous ne parvenons pas à maîtriser la dette publique, tous les Canadiens en paieront les conséquences:

- les taux d'intérêt seront plus élevés;
- la croissance économique sera plus faible;
- il y aura moins d'emplois;
- le niveau de vie baissera; et
- il y aura érosion des programmes sociaux, culturels et régionaux.

Ce sont nos enfants qui perdraient le plus. Nous leur léguerions la facture des programmes et services gouvernementaux dont nous bénéficions maintenant. Cette facture ne pourrait être acquittée que:

- par une hausse des impôts et
- par une réduction des programmes et des services.

Qu'a fait le gouvernement pour empêcher la dette de grossir?

Le problème est apparu sur une longue période et il faudra du temps pour le résoudre.

Le gouvernement travaille à résoudre le problème depuis son entrée en fonction en 1984.

- De 1984 à 1988, il a ramené le déficit d'au-delà de $38 milliards à moins de $29 milliards.
- La croissance des dépenses consacrées à l'ensemble des programmes de l'État a été inférieure à celle de l'inflation au cours des quatre dernières années.
- Nous avons éliminé le gaspillage et augmenté l'efficacité de l'appareil gouvernemental.
- Le coût réel de fonctionnement de l'État est inférieur en 1988-89 à ce qu'il était il y a quatre ans.

La compression des dépenses et l'adoption de mesures d'augmentation des recettes ont permis de ralentir la croissance de la dette publique.

- En 1984, la dette publique a augmenté de 24 pour cent.
- L'an dernier, elle s'est accrue de moins de 10 pour cent.

Mais cela est encore trop rapide. Davantage doit être fait.

En quoi le gouvernement fait-il davantage?

Dans le budget d'avril, le gouvernement a annoncé:

- un programme de réduction des dépenses et d'augmentation des recettes conçu pour s'attaquer directement au problème de la dette; et
- la poursuite d'un certain nombre d'importantes initiatives qui permettront à l'économie canadienne de produire plus d'emplois, d'offrir davantage de possibilités et de hausser le niveau de vie des Canadiens.

En 1993, le déficit ne sera que de $15 milliards, soit moins de la moitié de son niveau actuel.

La résorption des déficits se traduira par un ralentissement soutenu de la croissance de la dette publique.

Pour de plus amples renseignements sur le problème de la dette et sur les mesures que le gouvernement adopte pour le résoudre, composez (sans frais) le

1-800-267-6640 (français)
1-800-267-6620 (anglais)
1-800-267-6650 (appareil de télécommunication pour mal-entendants).

Pour obtenir des copies supplémentaires, s'adresser au

Centre de distribution
140, rue O'Connor
Ottawa (Ontario)
K1A 0G5

(613) 995-2855

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada